

Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation

Edité par

Laura A. German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani



Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation

Edité par

Laura A. German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani

© 2010 Center for International Forestry Research
Tous droits réservés.

Imprimé en Indonésie
ISBN : 978-602-8693-17-2

German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. (éds.) 2010 Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation. CIFOR, Bogor, Indonésie

Photographies de couverture : © Peeter Viisimaa/istockphoto.com

Design de couverture et mise en page : Dwie Andriadi

Traduction de : German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. (éds.) 2009 Governing Africa's Forest in Globalized World. Earthscan, London

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonésie

T +62 251 8622622
F +62 251 8622100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.cgiar.org

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles des institutions dont les auteurs font partie ni des personnes ou institutions ayant financé la publication du présent ouvrage.

Centre de recherche forestière internationale

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est l'un des 15 centres au sein du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR). Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

Table des matières

Tableaux, figures et encadrés	ix
Liste des contributeurs	xiii
Avant-propos	xvii
Remerciements	xix
Listes des abréviations	xxi
Chapitre 1	
La gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique : lier les dialogues locaux, régionaux et mondiaux	1
L. German, C.J.P. Colfer, E. Barrow, C. Küchli, J. Blaser et W. Wardojo	
Introduction	1
Les origines de la discussion	3
Thèmes transversaux	8
Tenure forestière	12
Les contributions dans cet ouvrage	19
Conclusions	23
 Partie 1. Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation : construire le dialogue	
Chapitre 2	
Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne : une analyse sommaire	27
J.C. Ribot	
Résumé	27
Introduction	27
Décentralisation de la foresterie dans le contexte historique	32
Obstacles à la mise en place de la décentralisation	34
Décentralisation et résultats	38
Facteurs influençant la décentralisation, la décentralisation de la foresterie et ses résultats	42
Qu'avons-nous appris ?	46
Conclusion : la foresterie peut influencer la démocratie locale	50
Chapitre 3	
Derrière les mots : décentralisation, conservation et démocratie locale	59
M.C. Diaw	
Introduction	59
Décentralisation et conservation : bref rappel historique	60
Décentralisation, conservation et gouvernance locale	64
Décentralisations environnementales et mouvement pour réformer l'Etat	64
Décentralisation, parcs et conservation	66
Emergences locales de gouvernance environnementale	69

Droit du sang, droits civiques et démocratie : conversation sur la gouvernance locale	71
Politique, conservation et démocratie	74
Création, reconnaissance et prise d'espaces de gouvernance locale : des chemins démocratiques alternatifs	75
Conclusions	76

Chapitre 4

Le nouveau « grand jeu » économique en Afrique et l'avenir des réformes de la gouvernance du secteur forestier

A. Karsenty	
Résumé	85
Un nouveau « grand jeu » en Afrique ?	86
Une nouvelle orientation des flux commerciaux et une nouvelle donne géopolitique	87
Quel impact sur la gouvernance sectorielle et environnementale ?	90
Des réformes qui trébuchent sur la nature de l'Etat ... et des « communautés »	92
L'instrumentalisation des administrations par des intérêts privés	93
L'expérience mitigée de la foresterie communautaire au Cameroun	94
Des ressources financières nouvelles dans le cadre de la lutte contre la déforestation et la dégradation ?	97
Conclusions	102

Partie 2. Gestion forestière décentralisée : formes et résultats

Chapitre 5

Réforme du secteur forestier, niveau de vie et gestion durable dans l'ouest de l'Ouganda

P. Jagger	
Résumé	109
Introduction	110
Etudes documentaires	111
La réforme de la gouvernance dans le secteur forestier en Ouganda	113
Méthodologie	116
Résultats	118
Conclusions et recommandations	127

Chapitre 6

Moisson cachée : libérer le potentiel économique de la gestion communautaire en Tanzanie

T. Blomley, H. Ramadhani, Y. Mkwizu et A. Böhringer	
Résumé	135
Introduction	136
Contexte : gestion participative des forêts (GPF) et décentralisation	137
Etat d'avancement de la mise en œuvre à ce jour	140
Contribution du mode de gestion CBFM au revenu des villages	142

Défis à l'augmentation des bénéfices locaux provenant des forêts gérées par les communautés en Tanzanie	144
De la politique à la pratique : remettre les bénéfices de la gestion durable des forêts aux villageois	149
Conclusions	152
Chapitre 7	
Genre, représentation et participation dans la gestion décentralisée des forêts : études de cas du Cameroun et du Sénégal	157
S. Bandiaky et A-M. Tiani	
Introduction	157
Présentation des sites	159
Genre, décentralisation et gestion des ressources : état des lieux	160
Genre et prise de décision dans la gestion décentralisée des forêts	163
Causes et implications de la marginalisation des femmes	165
Effets sociaux de cette marginalisation	167
Les implications économiques et écologiques de la faible représentation des femmes	168
Conclusions et recommandations	169
Chapitre 8	
Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices issus de la forêt en République Démocratique du Congo	175
S. Malele Mbala et A. Karsenty	
Résumé	175
Introduction	175
Contexte général	176
La place des forêts dans l'économie nationale	177
La réforme économique et fiscale	178
Etat de l'industrie forestière	181
Les principales innovations du Code Forestier	182
La redevance de superficie forestière (RSF)	182
Affectation de la RSF et des autres taxes forestières	183
Les enjeux politiques de la rétrocession	184
Recommandations	186
Conclusions	188
Chapitre 9	
La gouvernance des revenus forestiers décentralisés en Afrique centrale : pour le meilleur ou pour le pire ?	191
P. Bigombe Logo	
Résumé	191
Introduction générale	191
La configuration des systèmes de rétrocession des revenus de l'exploitation du bois et de la faune aux collectivités locales et aux communautés villageoises	193
Les logiques de gouvernance des revenus forestiers décentralisés	198
Conclusions	204

Chapitre 10

**Les gouvernements locaux et la gouvernance des ressources forestières au Mali :
fiscalité et gestion participative décentralisée des ressources forestières
dans la commune rurale de Siby**

209

B. Kassibo

Résumé	209
Introduction	210
Contexte	211
La décentralisation malienne	211
La commune rurale de Siby	211
La stratégie des donateurs et la politique de l'Etat	212
La mise en œuvre de la réforme : la stratégie énergie domestique	214
Les marchés ruraux de bois énergie	215
La dynamique des acteurs : les groupes stratégiques	216
Les conséquences de l'altération de la réforme	219
Conclusions	223

Encadré A

**Gouvernance des paysages forestiers multi-acteurs :
le cas des interactions forêts-eau en Afrique du Sud**

228

Chapitre 11

**Résultats de la décentralisation dans le contexte de l'incertitude politique
au Zimbabwe : une évaluation comparée de la cogestion et de CAMPFIRE,
et des incidences sur la politique**

237

E. Mapedza

Résumé	237
Introduction	238
Contexte	238
La gestion communautaire des ressources naturelles au Zimbabwe	239
Méthodologie	244
Résultats de la recherche	246
Analyse et discussion	253
Conclusions et recommandations de politique	254

Chapitre 12

**Réduire l'écart entre les décideurs en matière d'environnement
à Madagascar**

259

N. Rabesahala Horning

Résumé	259
Introduction	260
Contexte	261
Méthodes	265
La dynamique des communautés : l'impact des règles sur la conservation	266
La dynamique au niveau national : l'impact de l'aide sur la politique de conservation	269
Ce que nous apprend l'analyse à deux niveaux	275
Description de l'expérience GELOSE (gestion locale sécurisée) de 1999 à ce jour	277

Implications politiques des stratégies adoptées	279
Conclusions	282
Partie 3. Commerce international, finance et réformes de la gouvernance du secteur forestier	
Chapitre 13	
Le commerce international du bois au Ghana : tendances et répercussions sur les conditions de vie locales et la gestion durable des forêts	289
J.H. Owusu	
Résumé	289
Introduction	290
Méthodologie	291
Ajustements structurels dans le secteur forestier et le commerce du bois	292
L'économie ghanéenne et le secteur forestier	293
Conséquences de la nouvelle conjoncture économique	295
Conclusions et recommandations sur les stratégies à adopter	306
Chapitre 14	
La gouvernance de la forêt et du commerce de bois : le cas de la Tanzanie et l'impact sur le développement durable	315
S.A.H. Milledge	
Résumé	315
De nombreuses opportunités : la Tanzanie, ses transformations, le commerce du bois	316
Les répercussions sur la gouvernance de la forêt et le développement durable	320
Discussion et recommandations	325
Conclusions	332
Chapitre 15	
Les processus AFLEG et FLEGT et les enjeux de la gouvernance forestière dans les pays africains exportateurs de bois tropicaux	335
J.K. Gasana et J.M. Samyn	
Résumé	335
Contexte	335
Processus AFLEG et FLEGT : une brève introduction	337
Différences et synergies possibles entre les processus AFLEG et FLEGT	341
Principaux succès obtenus au titre des processus AFLEG et FLEGT	342
Initiatives au niveau national	344
Futurs enjeux	344
Conclusions	350
Chapitre 16	
Consentement préalable libre et éclairé : implications pour une gestion durable des forêts du Bassin du Congo	357
L. Freeman, J. Lewis et S. Borreill-Freeman avec C. Wiedmer, J. Carter, N. Clot et B. Tchoumba	

Résumé	357
Introduction	358
Les populations autochtones des forêts	358
L'exploitation forestière	359
Consentement préalable, libre et éclairé	361
Les droits des populations autochtones	361
Méthodologie	362
Résultats préliminaires	364
CPLE et gestion durable des forêts	371
Remerciements	372
 Chapitre 17	
De la nature des réseaux sociaux et intergénérationnels dans le secteur forestier africain : cas des réseaux chinois, libanais, indiens et italiens	375
J-M. Roda	
Résumé	375
Introduction	375
Contexte	377
Questions et hypothèses de recherche	377
Constatations et discussion : une nouvelle économie pour le bois africain ?	379
Similitudes structurelles entre les réseaux d'entreprises chinois, syro-libanais, indiens et italiens	384
Conséquences pour la gouvernance des forêts en Afrique	388
Enseignements en matière stratégique	390
Conclusions	392
 Chapitre 18	
Le changement climatique : quelles implications pour la gouvernance forestière ?	397
R. Carmenza, J. Blaser et S. Byrne	
Résumé	397
Le rôle des forêts et de la foresterie dans le contexte du changement climatique	398
Les activités de foresterie relevant du Protocole de Kyoto jusqu'en 2012	404
Questions-clés liées à la gouvernance et au changement climatique dans le secteur forestier	405
Conclusions	418
 Partie 4. Conclusions	
 Chapitre 19	
Gouvernance forestière et décentralisation en Afrique : enjeux et tendances	425
D. Capistrano	
Décentralisation, démocratisation et réforme de la gouvernance	425
Décentralisation – formes diverses, sens controversés	428
Impact sur les conditions de vie et le développement durable – partage des recettes et des bénéfices	431
Influence des échanges internationaux sur la gouvernance au niveau local	435
Conclusions	441

Tableaux, figures et encadrés

Tableaux

1.1	Résumé régional : à qui appartiennent les forêts africaines (chiffres exprimés en millions d'hectares)	15
4.1	Forêts certifiées FSC en Afrique (septembre 2008)	90
4.2	Données 2007 sur les forêts communautaires au Cameroun	95
4.3	Quelques données sur la déforestation dans les pays en développement	101
5.1	Mécanismes (<i>identifiés dans les réformes</i>) de promotion des conditions de vie	115
5.2	Evaluations de covariance (<i>difference-in-difference</i>) des revenus et parts de revenus provenant de la forêt Résultats régression regroupés Tobit	120
5.3	Indicateurs de changement du couvert boisé entre 2002 et 2007	124
5.4	Indicateurs de changement de la qualité de la forêt entre 2002 et 2007	125
5.5	Statistiques décrivant les variables utilisées dans l'analyse de régression	133
6.1	Différences entre la gestion mixte et la gestion communautaire	139
6.2	Expansion actuelle du mode de gestion CBFM en Tanzanie continentale	140
6.3	Adoption et diffusion du mode de gestion CBFM en Tanzanie	141
6.4	Zones forestières sélectionnées gérées par les villages et leur potentiel en tant que source de revenus	143
8.1	Nouveau régime fiscal forestier (situation de 2007) et comparaison avec le précédent	179
8.2	Evolution des recettes liées à la redevance de superficie (en \$ US)	180
8.3	Production de bois d'œuvre déclarée de 2002 à 2006 (m ³)	181
8.4	Exportation de bois et leur valeur de 2002 à 2006	182
8.5	Réalisations des recettes fiscales forestières pour les exercices 2005 à 2006	184
10.1	Décret n° 95-422/P-RM fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois	217
10.2	Décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998 fixant répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois	218
11.1	Dispositions prises et résultats obtenus en matière de décentralisation dans les études de cas conduites en Afrique australe	242
11.2	Indicateurs choisis pour évaluer la cogestion d'avant et d'après 2000 et les régimes de gestion des ressources de campfire avant/après 2000	247
12.1	Caractéristiques des communautés étudiées : répartition de la population et éloignement par rapport aux marchés et à la forêt	266
12.2	Taux de déforestation des forêts du sud de Madagascar	269

14.1	Comparaison des volumes d'exportation de bois de la Tanzanie (en m ³), 2003–2005	322
14.2	Quelques exemples de délits d'initiés, de népotisme et de copinage dans le commerce de bois	325
16.1	Domaine forestier	360
17.1	Variables utilisées dans les recherches sur le terrain pour déterminer le rôle des acteurs du secteur forestier et étudier leur comportement	379
17.2	Caractéristiques du comportement environnemental des 23 plus grandes sociétés exploitant des concessions forestières au Cameroun, février 2006	390
18.1	Stratégies visant à atténuer les effets du changement climatique (stratégies d'atténuation) et pratiques de gestion forestière	401
19.1	Superficie forestière gérée par des communautés et groupes autochtones (A) et par des concessions (B) dans des régions très boisées d'Afrique, en millions d'hectares (Mha)	431

Figures

3.1	Evolution schématique des aires protégées 1872–2003	62
3.2	Cas choisis de décentralisation environnementale	65
3.3	Les programmes de décentralisation dans le domaine de la gestion des parcs	67
3.4	Cas de mouvements environnementaux d'initiative populaire	70
3.5	Représentation du continuum entre le droit du sang et les droits civiques	73
4.1	Evolutions des échanges entre l'Afrique et la Chine et l'Inde	88
4.2	Les 5 premiers fournisseurs africains de bois à la Chine	89
4.3	Investissements directs étrangers asiatiques en Afrique sub-saharienne en 2004–2005 ; (en millions \$ US)	89
4.4	Relation statistique entre intégration verticale (gestion autonome) d'un échantillon de forêts communautaires au Cameroun et distance aux marchés où les bois sont vendus	96
4.5	Schéma d'une rémunération pour réduction de la déforestation par rapport à une période de référence passée	99
4.6	Schéma d'une rémunération pour déforestation évitée avec scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement	99
5.1	Carte des villages inclus dans l'étude	117
6.1	Evolution des moyennes annuelles des surfaces terrières dans 13 forêts soumises à des modes de gestion et des régimes fonciers différents	142
6.2	a) Barèmes régionaux de la pauvreté et b) Superficie de la zone forestière non affectée (en km ²) par région	143
9.1	Champs d'affectation des 10 % de la RFA dans le village de Djolempoum	202

9.2	Distribution en pourcentage des allocations des fonds COVAREF à l'Est par domaine	202
A.1	Débit d'écoulement journalier accumulé (mm) par les bassin versant IV (control) du Cathedral Peak et II (traité), entre 1950 et 1987	230
A.2	Dispositif de jaugeage du débit d'écoulement pour estimer les impacts du boisement des bassins versants avec le <i>Pinus radiata</i> sur le débit d'écoulement	231
12.1	Evolution des contributions financières au PAE de Madagascar	272
12.2	Conditions nécessaires à la conservation des ressources aux niveaux national et local	277
13.1	Volumes exportés (bois de construction et autres produits ligneux) 1973–2006	290
13.2	Secteurs formel et informel de l'économie africaine	299
13.3	Relations existant avant le PRE entre les secteurs formel et informel de la transformation du bois au Ghana et les marchés y associés	303
13.4	Evolution des relations sectorielles après la mise en place du PRE entre secteurs formel et informel de l'industrie de transformation du bois et marchés y associés au Ghana	305
14.1	Diagramme illustrant la chaîne de valeur des grumes récoltées en Tanzanie, 2005	319
14.2	Indice de corruption du négoce de bois (allant de 0-100) aux différentes étapes de la chaîne pour les productions légales et illégales	324
14.3	Les zones forestières, les revenus et les effectifs par région	328
17.1	Commerce international des grumes tropicales en 1997 : Flux commerciaux principaux	376
17.2	Commerce international des grumes tropicales en 2003 : Flux commerciaux principaux	377

Encadrés

1.1	Principes et lignes directrices pour la mise en œuvre d'une décentralisation selon les recommandations de l'atelier d'Interlaken	5
1.2	Les grandes questions identifiées dans la région Asie Pacifique au cours de l'atelier de Yogyakarta sur la décentralisation de la forêt	7
1.3	Quelques définitions	10
1.4	La tenure forestière et les réformes de la tenure en Afrique	14
2.1	Définitions	30
5.1	Les premiers enseignements tirés des réformes mises en œuvre au titre de la décentralisation au Kenya et en Ouganda	128
6.1	District de Kilwa, Tanzanie orientale	146
A	Gouvernance des paysages forestiers multi-acteurs : le cas des interactions forêts-eau en Afrique du Sud	228

A.1	Recherche axée sur les stratégies de gestion des ressources forestières et des ressources en eau en Afrique du Sud	229
A.2	La réglementation des impacts de la foresterie sur l'utilisation de l'eau en Afrique du Sud : évolution de la politique et de la gouvernance à cet égard	233
11.1	Expériences de décentralisation forestière en Afrique australe	240
12.1	Transfert de la gestion des ressources forestières dans les hauts plateaux de Madagascar : les cas d'Arivonimamo et de Merikanjaka	278
15.1	Enseignements tirés du processus AFLEG	345
16.1	La définition du consentement préalable, libre et éclairé	361
16.2	Critères FSC 2 et 3	363
18.1	Gouvernance des revenus forestiers générés par l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun	413
19.1	Recommandations générales de l'atelier de Durban sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Afrique	442

Liste des contributeurs

Chapitres

Solange Bandiaky est coordinatrice de programme pour l'Afrique au secrétariat de l'Initiative droits et ressources à Washington, DC. (États-Unis).

Edmund Barrow est le coordinateur régional en Afrique pour la stratégie Moyens de subsistances et paysages du Programme de conservation des forêts de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) ; il est basé à Nairobi (Kenya).

Patrice Bigombé Logo est politologue, chargé de cours et chercheur au Groupe de recherches administratives, politiques et sociales (GRAPS) de l'université de Yaoundé II et directeur du Centre de recherche et d'action pour le développement durable en Afrique centrale (CERAD) à Yaoundé (Cameroun).

Jürgen Blaser est responsable de l'équipe Forêts/Environnement et directeur adjoint d'Intercooperation, la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale, à Berne (Suisse).

Tom Blomley est un consultant indépendant basé au Royaume-Uni travaillant sur les questions de gouvernance des forêts et des ressources naturelles, principalement en Afrique.

Andreas Böhringer travaille au sein de la division Forêts et Apiculture du ministère des Ressources naturelles et du Tourisme à Dar es-Salaam (Tanzanie).

Sophie Borreill-Freeman est rattachée au Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (PRODIG) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à Paris et consultante au sein d'Anthroscape Ltd (Royaume-Uni).

Sarah Byrne travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Katmandou (Népal).

Doris Capistrano est chargée de recherche au Centre régional d'études supérieures et de recherche en agriculture de l'Asie du Sud-Est (SEARCA) à Los Baños (Philippines).

Jane Carter travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Berne (Suisse).

Nicole Clot travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Berne (Suisse).

Carol J. Pierce Colfer est anthropologue et directrice adjointe du programme Forêts et gouvernance du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) à Bogor (Indonésie).

Mariteuw Chimère Diaw est anthropologue économique et directeur du réseau africain des forêts modèles (SRAFM) à Yaoundé (Cameroun).

Luke Freeman est chargé de cours et chercheur au département Anthropologie de l'University College London et l'un des directeurs d'Anthroscape Consultancy Ltd, à Londres (Royaume-Uni).

James K. Gasana travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Berne, (Suisse).

Laura A. German est anthropologue et responsable scientifique du programme Forêts et gouvernance du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) à Bogor (Indonésie).

Nadia Rabesahala Horning enseigne la science politique au Middlebury College de Vermont (États-Unis).

Pamela Jagger est professeure associée en politique environnementale au département Politique publique de l'université de North Carolina à Chapel Hill (États-Unis).

Alain Karsenty est économiste au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) à Montpellier (France).

Bréhima Kassibo est anthropologue et directeur de recherche à l'Institut des sciences humaines (ISH) de Bamako (Mali).

Christian Küchli est forestier à l'Office fédéral de l'environnement à Berne (Suisse).

Jerome Lewis est chargé de cours et chercheur au département Anthropologie de l'University College London, et l'un des directeurs d'Anthroscape Consultancy Ltd à Londres (Royaume-Uni).

Everisto Mapedza est spécialiste des questions sociales et institutionnelles à l'Institut international de gestion de l'eau à Addis-Abeba (Éthiopie).

Sébastien Malele Mbala est directeur du service d'inventaire et d'aménagement forestiers au ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme de la République démocratique du Congo.

Simon Milledge est directeur adjoint de TRAFFIC Afrique orientale/australe à Dar es-Salaam (Tanzanie).

Yassin Mkwizu travaille au bureau de l'IUCN Tanzanie en tant que coordinateur du projet Gouvernance forestière, à Dar es-Salaam (Tanzanie).

J. Henry Owusu est géographe en développement et chargé de cours à l'université de Northern Iowa, à Cedar Falls, Iowa (États-Unis).

Hadija Ramadhani travaille au sein de la division Forêts et Apiculture du ministère des Ressources naturelles et du Tourisme à Dar es-Salaam (Tanzanie).

Jesse C. Ribot est chargée de cours au département Géographie ainsi qu'à la School of Earth, Society and Environment de l'université de l'Illinois à Urbana-Champaign (États-Unis).

Carmenza Robledo travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Berne (Suisse).

Jean-Marc Roda est économiste et chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), et détaché à l'Institut de recherche forestière de Malaisie (FRIM) à Kuala Lumpur (Malaisie).

Jean-Marie Samyn travaille à la Fondation suisse pour le développement et la coopération internationale (Intercooperation) à Berne (Suisse).

Belmond Tchoumba est coordinateur international du programme Forêts et biodiversité des Amis de la Terre.

Anne-Marie Tiani est écologiste sociale, consultante au sein du secrétariat du réseau africain des forêts modèles (SRAFM) à Yaoundé (Cameroun).

Wahjudi Wardojo est conseiller spécial sur la sécurité forestière auprès du ministre des Forêts à Jakarta (Indonésie).

Christoph Wiedmer travaille à la Société pour les peuples menacés (Suisse).

Encadrés

Krister Andersson travaille à la Kennedy School of Government de l'université de Harvard (États-Unis).

Joseph Bahati est membre du personnel de la faculté de Conservation de la forêt et de la nature de l'université de Makerere de Kampala (Ouganda).

Abwoli Banana est professeur de foresterie à la faculté de Conservation de la forêt et de la nature de l'université de Makerere de Kampala (Ouganda).

Joseph Tsana Enama est coordinateur du Groupe de recherche et d'accompagnement des initiatives de développement (GRAID) basé à Yaoundé (Cameroun).

Laura A. German est anthropologue et responsable scientifique du programme Forêts et gouvernance du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) à Bogor (Indonésie).

Mark B. Gush est scientifique au Conseil pour la recherche scientifique et industrielle (CSIR) à Pietermaritzburg, en Afrique du Sud.

Annette Kolff est représentante d'Intercooperation à Antananarivo (Madagascar).

Fred Kruger travaille chez Fred Kruger and Associates à Pretoria, en Afrique du Sud.

Frank Matose est maître de conférences au département Sociologie de l'université du Cap (Afrique du Sud).

Anicet Minsoum'a Bodo est fonctionnaire du ministère des Forêts et de la Faune à Yaoundé (Cameroun).

Esther Mwangi travaillait au Sustainability Science Program de la Kennedy School of Government de l'université de Harvard (États-Unis) ; elle est maintenant responsable du programme Forêts et gouvernance du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) à Bogor (Indonésie).

Paul Ongugo travaille à l'Institut kenyan de recherche forestière à Nairobi (Kenya).

Estelle Raharinaivosoa est directrice du programme *Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra* (SAHA), financé par la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), à Antananarivo (Madagascar).

Aimée Randrianarisoa est coordinatrice économique locale du programme SAHA à Antananarivo (Madagascar).

Avant-propos

Les forêts sont mondiales et nationales. Le monde entier profite de leur riche diversité biologique et des nations entières bénéficient des divers services qu'elles rendent, notamment en matière d'alimentation, d'eau et de séquestration du carbone. Tous les pays sont victimes d'une destruction incontrôlée des forêts car, comme nous le savons aujourd'hui, la déforestation et les autres modifications de l'utilisation des terres sont à l'heure actuelle responsables d'environ un cinquième des émissions annuelles de gaz à effet de serre. Dans le même temps, les forêts sont profondément locales. Chaque forêt est unique et son utilisation dépend considérablement des contextes environnementaux, sociaux et économiques spécifiques. Les efforts des personnes dotées de responsabilités officielles de gestion des forêts sont plus efficaces s'ils sont adaptés aux contextes locaux et il est presque impossible de préserver les forêts sans un appui local. Une gouvernance décentralisée des forêts constitue une partie de la solution pour la plupart des questions cruciales liées à la gestion durable des forêts, comme par exemple éviter les feux de forêts ou améliorer la réhabilitation des forêts. Les forêts détenues par les communautés locales sont souvent moins exposées à l'exploitation illégale, tandis que l'augmentation des responsabilités et droits locaux peut renforcer les avantages économiques et écologiques des forêts gérées pour des usages et des usagers multiples dans de bonnes conditions.

En 2004, l'atelier d'Interlaken sur la gouvernance des forêts dans les systèmes fédéraux, une initiative menée par les pays en soutien au Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), a été l'occasion pour les décideurs et autres principales parties prenantes de partager des expériences de décentralisation menées dans le monde entier, et ce dans le contexte élargi de la réforme de la gouvernance. Les participants à cette réunion ont reconnu l'importance d'une répartition adéquate de l'autorité de décision et de la responsabilité de la gestion des forêts entre différents niveaux du gouvernement. Les autres enseignements ont inclus le besoin d'une application plus efficace de l'obligation de rendre compte à tous les niveaux de gouvernement et le besoin de tisser des liens solides et appropriés avec les utilisateurs locaux des forêts, les autres secteurs et la société civile. L'atelier d'Interlaken a été suivi de l'atelier de Yogyakarta sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Asie et dans le Pacifique, qui s'est déroulé en 2006 à Yogyakarta (Indonésie), pour étudier de quelle manière les enseignements d'Interlaken sont appliqués au niveau régional et pour étendre et approfondir le dialogue.

L'atelier sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Afrique, qui a eu lieu en avril 2008 à Durban, en Afrique du Sud, faisait partie de la même initiative de promotion du dialogue régional sur ces questions. Organisé par les gouvernements d'Afrique du Sud et de Suisse en appui au FNUF, cet atelier a été conçu comme un moyen d'élargir le dialogue au continent africain, de faire le bilan des défis rencontrés lors de la mise en œuvre des enseignements et des recommandations issus des ateliers précédents, et de synthétiser les expériences uniques de l'Afrique en matière de gouvernance et de décentralisation forestières. Cet atelier a étudié un ensemble élargi de défis et d'opportunités de gouvernance associés à l'accroissement des échanges commerciaux

ainsi qu'à l'augmentation des investissements et des flux financiers entrants et sortants d'Afrique, ce qui ajoute un degré supplémentaire de complexité à la mise en œuvre des réformes de décentralisation et de gouvernance. Ces questions et défis devraient devenir encore plus importants dans le contexte des discussions actuelles sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts au sein du débat sur le changement climatique mondial.

L'atelier de Durban a réuni 187 participants originaires de 34 pays africains et 11 participants extérieurs au continent, représentant collectivement diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que le secteur privé. Les participants ont partagé leurs expériences et étudié les opportunités de tirer des bénéfices concrets des réformes de gouvernance et de la gestion décentralisée des forêts au regard des tendances mondiales et des contextes locaux. Ils ont par ailleurs identifié plusieurs questions devant être étudiées et émis des recommandations à destination des pays participants et du FNUF.

Il en a résulté une discussion animée et intéressante sur les principaux défis, opportunités et enseignements tirés, dont les résultats sont présentés dans un rapport officiel des Nations Unies¹. Compte tenu du besoin urgent de trouver le bon équilibre entre la gouvernance locale, régionale, nationale et internationale des forêts, nous espérons, à travers cet ouvrage, faire partager à un public élargi certaines des informations, expériences et conclusions générales issues de l'atelier de Durban.

En tant que co-parrains de cette initiative, nous aimerions également adresser une pensée spéciale au Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) et à Intercooperation, qui ont fourni la plus grande part du soutien technique et administratif à cette initiative, ainsi qu'au secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts, à l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et aux gouvernements britannique, norvégien, allemand, américain et finlandais pour le précieux soutien technique et financier apporté à cette initiative. Nous remercions également Laura German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani pour le travail de relecture du présent ouvrage.

Pam Yako

Directrice générale

Département sud-africain de l'Eau et des Forêts

Bruno Oberle

Directeur de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de Suisse

Août 2009

¹ Voir http://www.un.org/esa/forests/pdf/cli_durban_report.pdf.

Remerciements

Chaque chapitre contient sa propre rubrique de remerciements en fonction des contributions particulières, mais un certain nombre d'institutions et de personnes doivent être citées en remerciement du rôle qu'elles ont joué pour faciliter l'évolution de l'ouvrage dans son ensemble. Les gouvernements de Suisse et d'Indonésie ont conjointement lancé le processus de réflexion sur la gouvernance et la décentralisation forestières en tant qu'initiatives intersessions du Forum des Nations Unies sur les forêts et du Partenariat pour les forêts d'Asie (AFP). Grâce à la coopération de ces deux pays, le présent atelier constitue le troisième événement organisé depuis l'atelier international sur la décentralisation forestière qui s'est déroulé à Interlaken (Suisse) en 2004, et l'atelier régional pour l'Asie à Jogjakarta, en 2006. Nous devons beaucoup à Christian Küchli, de l'Office fédéral de l'environnement suisse, fervent partisan de la gestion forestière par les communautés locales, qui a joué un rôle central dans la conceptualisation, le financement et le pilotage des ateliers ayant inspiré cette publication et d'autres ayant suivi. Doris Capistrano et Carol Pierce Colfer, du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), Jürgen Blaser, d'Intercooperation, et Pak Wahjudi Wardoyo, du ministère indonésien des Forêts, ont apporté un soutien fidèle en offrant dès le départ un leadership intellectuel et stratégique à ces efforts. Le département sud-africain de l'Eau et des Forêts (DWAF, désormais département de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, ou DAFF) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de Suisse ont travaillé d'arrache-pied pour coordonner et organiser l'atelier sur la gouvernance et la décentralisation forestières en Afrique, d'où sont issus ces chapitres, et pour apporter un soutien financier. Nous souhaitons remercier le généreux soutien financier offert par d'autres gouvernements et organisations, notamment l'OFEV, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le secrétariat d'État à l'économie (SECO) en Suisse, le ministère britannique du Développement international (DFID), le ministère norvégien des Affaires étrangères, l'agence de coopération technique allemande (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, ou GTZ), le ministère finlandais des Affaires étrangères, le Service des forêts américain et l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Nous sommes également reconnaissants à l'Union européenne qui a cofinancé la production de cette publication. Merci aussi au CIFOR et à Intercooperation pour le leadership intellectuel et le soutien logistique qu'ils ont apportés à l'atelier ayant généré ce volume.

S'il est impossible d'identifier toutes les personnes ayant participé à l'atelier et à la production de cette publication, nous aimerions citer quelques noms dont les contributions ont été déterminantes pour les deux. L'atelier n'aurait pas été un succès sans l'infatigable travail de nos hôtes et des autres membres du comité directeur, notamment Thea Carroll, Motsamai Nkosi, Siphon Masuku, Renny Madula et Moshibudi Rampedi (DWAF) ; Christian Küchli (FOEN) ; Doris Capistrano, Carol Pierce Colfer et Laura German (CIFOR) ; Jürgen Blaser, Jean-Marie Samyn, James Gasana et Claudia Greco (Intercooperation) ; Barbara Tavora-Jainchill (FNUF) ; Gill Slaughter, Kerry Firmani et Lucille Harisunker (Turners Conferences and Conventions). Nombre de ces personnes ont apporté des contributions techniques essentielles à la thématique de l'atelier, au choix

des auteurs et au calendrier des événements. Nous saluons également Carol Pierce Colfer, dont la vaste expérience en matière de décentralisation, d'organisation de conférences et de travail de révision s'est révélée très précieuse pour franchir les divers obstacles liés à l'organisation de l'atelier et à la production de ce livre.

Merci aussi à nos hôtes de terrain Steven Ngubane, Mark Gush, James Perkins, Chris Davel, Carl van Loggerenberg, Keith Cooper, Vusi Dladla, Nomusa Zwane, Jacqui Shuttleworth et les communautés visitées qui ont joué un rôle majeur pour aider les participants à mieux comprendre comment les thèmes centraux des ateliers se présentent en Afrique du Sud. Les groupes de travail thématiques méritent également d'être salués pour avoir suivi les présentations, les groupes de discussion et les visites de terrain afin de veiller à ce que les principaux thèmes discutés et enseignements tirés soient consignés comme prévu. Parmi ces thèmes, citons :

- « Gestion décentralisée des forêts et moyens de subsistance » : Abwoli Banana, Carol Pierce Colfer, Aimée Randrianarisoa, Jesse Ribot et Jean-Marie Samyn.
- « Conservation, gestion durable des forêts et gouvernance forestière » : Mariteuw Chimère Diaw, Renny Madula, Robert Nasi, Enos Shumba et Anne-Marie Tiani.
- « Échanges internationaux, finance et réforme de la gouvernance forestière » : James Gasana, Alain Karsenty, Simon Milledge, Steven Ngubane and Jürgen Blaser

Tous les chapitres de cet ouvrage ont été bénévolement révisés par au moins deux relecteurs indépendants et experts dans leur domaine. Alors que nous ne pouvons les nommer du fait du processus de « révision à l'aveugle », nous aimerions exprimer toute notre gratitude pour les efforts réalisés en vue d'améliorer la qualité et l'exactitude de cet ouvrage. Nous remercions nos traducteurs, Élisabeth Auger, Tilly Gaillard, Sebastien Weitemeier, Marguerite Alviset, Lea Ouédagradou, Nadia Sadoughi et Hélène Piantone qui ont traduit en français les chapitres rédigés en anglais. Nous remercions aussi Dina Hubudin et Benoit Lecomte pour leur travail de coordination et de gestion de la traduction de l'ouvrage. Pour les travaux de mise en page, nous remercions Gideon Suharyanto, Dwi Andriadi Novianto et Catur Wahyu.

Au CIFOR, nous sommes reconnaissants envers Dina Hubudin pour ses efforts continus et sa coordination administrative compétente, ainsi qu'envers Hari Sukmara et Suci Ningsih pour leur soutien financier. Michael Hailu, Nia Sabarniati, Gideon Suharyanto, Benoit Lecomte, Rahayu Koesnadi et Florence Munoh ont également fourni une aide bienvenue aux moments clés de l'organisation de l'atelier et de la production de l'ouvrage. Nous saluons également les importantes contributions techniques de Ganga Ram Dahal, Henri-Noël Bouda, René Oyono et Daniel Tiveau aux premiers stades de planification, qui ont contribué à élaborer des thèmes d'atelier pouvant parler de la manière la plus efficace à l'expérience africaine de gouvernance et de décentralisation forestières. Enfin, nous aimerions faire part de notre gratitude à Camille Bramall, Tim Hardwick, Claire Lamont et Rob West d'Earthscan pour avoir ouvert leur collection Earthscan Forest Library à notre dernière contribution. Toutes les personnes impliquées dans la réalisation de ce livre espèrent que l'expérience et les idées qui s'y trouvent contribueront à améliorer le processus de délégation des pouvoirs aux citoyens africains et à optimiser les ressources naturelles pour le bénéfice de tous.

Listes des abréviations

2D	à deux dimensions
3D	à trois dimensions
A/R	afforestation et reforestation
ACDI	Agence canadienne pour le développement international
ADI	analyse et développement institutionnel
AFLEG	application des réglementations forestières et gouvernance en Afrique
AMADER	Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale
ANAE	Agence nationale d'actions environnementales
ANC	Assemblée nationale constitutionnelle
ANGAP	Agence nationale pour la gestion des aires protégées (aujourd'hui Parcs nationaux Madagascar)
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASS	Afrique subsaharienne
ATEM	modèle alternatif de propriété foncière et entreprises forestières
ATP/RN-POP	Action thématique programmée Ressources naturelles et populations
AVP	Accord volontaire de partenariat
AWG-KP	Groupe de travail ad hoc sur les nouveaux engagements des parties visées à l'Annexe I au titre du protocole de Kyoto
AWG-LCA	Groupe de travail ad hoc sur l'action coopérative de long terme au titre de la Convention
CA	CAMPFIRE Association
CAD	conseil d'administration de district
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CAMPFIRE	Programme de gestion des zones communales pour les ressources indigènes
CAP	contrôle des animaux à problème
CAPRI	Initiative sur l'action collective et les droits de propriété
CASS	Centre des sciences sociales appliquées
CBC	Centre de conservation de la biodiversité (Museum américain d'histoire naturelle)
CCL	cellule combustible ligneux
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD	développement communautaire (community-driven development)
CEA	Communauté économique africaine
CEB	Compagnie équatoriale des bois
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEFDHAC	Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale
CERAD	Centre de recherche et d'action pour le développement durable en Afrique centrale

CFMA	accord de gestion communautaire de la forêt
CGR	comité de gestion des ressources
CGRF	Comité de gestion des redevances forestières
CIB	Congolaise industrielle du bois
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMA	agence de gestion de bassins hydrologiques (catchment management agency)
CO ₂	dioxyde de carbone
COBA	communauté locale de base
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
COMODE	Conseil malgache des ONG pour le développement et l'environnement
COP	Conférence des Parties
COSEF	Conseil sénégalais des femmes
COVAREF	Comité de valorisation des ressources fauniques
CPLE	consentement préalable libre et éclairé
CR	communauté rurale
CRD	conseil rural de district
CRSH	Conseil de recherche en sciences humaines du Canada
CSIR	Conseil pour la recherche scientifique et industrielle
DD	Direction des domaines du ministère de l'Agriculture
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DDD	différence dans la différence
DEF	Direction des eaux et forêts du ministère de l'Agriculture
DfID	ministère britannique du Développement international
DGF	Direction de la gestion forestière
DNPWM	département des Parcs nationaux et de la Gestion de la faune
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
DRI	développement rural intégré
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (souvent traduit du portugais par droit d'usage et d'exploitation des terres)
DWAF	département sud-africain de l'Eau et des Forêts
EAD	entité administrative décentralisée
EITI	Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction
ESAP	Programme économique d'ajustement structurel
FAB	franco à bord
FAB	fret à bord
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBD	division des Forêts et de l'Apiculture du ministère des Ressources naturelles et du Tourisme de Tanzanie
FC	forêt communautaire
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier

FCZ	Commission des forêts du Zimbabwe
FERN	Réseau européen de ressources sur les forêts
FID	division de l'Inspection des forêts
FIV	facteur d'inflation de la variance
FLEG	application des réglementations forestières et gouvernance
FLEGT	application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FMI	Fonds monétaire international
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FOMOD	Forêt modèle de Dja et Mpomo
FRIM	Institut de recherche forestière de Malaisie
FSC	Forest Stewardship Council
FSUP	Programme cadre du secteur forestier
FTM	Institut géographique et hydrographique national
G8	Groupe des huit pays les plus industrialisés (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie)
GCC	Groupe collaboratif CAMPFIRE
GCF	gestion communautaire de la faune
GCF	gestion communautaire des forêts
GCF	gestion conjointe des forêts
GCRN	gestion communautaire des ressources naturelles
GDF	gestion durable des forêts
GES	gaz à effet de serre
GIC	groupe d'initiative commune
GIE	groupe d'intérêt économique
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GPF	gestion participative des forêts
GPS	système de positionnement mondial (global positioning system)
GRAID	Groupe de recherche et d'accompagnement des initiatives de développement
GRAPS	Groupe de recherches administratives, politiques et sociales
GRN	gestion des ressources naturelles
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence de coopération technique allemande)
IAP	identificateur des animaux à problème
ICDP	Projet de conservation et de développement intégré
IDA	Association internationale de développement
IDE	investissement direct étranger
IFI	institution financière internationale
IFIA	Association interafricaine des industries forestières
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IPPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
IRE	impact réduit de l'exploitation
ISH	Institut des sciences humaines
IUCN	Union mondiale pour la nature (anciennement Union internationale pour la conservation de la nature)

LAAC	Comité consultatif d'évaluation des licences
LULUCF	utilisation des terres, changements d'affectation et foresterie (land use, land-use change and forestry)
MDC	Mouvement pour le changement démocratique
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MRNT	ministère des Ressources naturelles et du Tourisme
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NFA	Autorité nationale des forêts
NFF	Fonds national pour les forêts
NFP	Programme forestier national
NSF	National Science Foundation
OFD	Office des forêts de district
OFEV	Office fédéral de l'environnement (OFEV) de Suisse
OFIDA	Office des douanes et accises
OI	observateur indépendant
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIF	observation indépendante des forêts
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONE	Office national pour l'environnement
ONG	organisation non gouvernementale
OSC	organisation de la société civile
PAS	programme d'ajustement structurel
PFBC	Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo
PFF	Politique forêt et faune
PFNL	produit forestier non ligneux
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays moins développé
PNAE	Plan national d'action environnementale
PNDC	Conseil de défense nationale provisoire du Ghana
PNE	Plan national environnemental
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRE	Programme de reprise économique
PRF	Programme de recherche forestière
PSE	paiement pour services environnementaux
RC	République du Congo
RCA	République centrafricaine
RCE	réduction certifiée des émissions
RDC	République démocratique du Congo
REDD	réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt
REPAR	Réseau des parlementaires
RF	redevance forestière
RFA	redevance forestière annuelle
RFA	revenu forestier annuel
RFC	réserve forestière centrale
RMNP	parc national du Rwenzori

RRI	Initiative des droits et ressources (Rights and Resources Initiative)
RSE	responsabilité sociale et environnementale
RU	Royaume-Uni
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SAHA	Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra (en langue malgache, programme de soutien au développement rural)
SANREM CRSP	Programme d'appui à la recherche collaborative pour la gestion des ressources naturelles et l'agriculture durable
SBS	soutien budgétaire sectoriel
SCN	Service de la conservation de la nature
SEARCA	Centre régional d'études supérieures et de recherche en agriculture de l'Asie du Sud-Est
SECAL	crédit d'ajustement du secteur
SECO	secrétariat d'État à l'économie (Suisse)
SED	Stratégie énergie domestique
SFD	Services des forêts de district
SFRA	activité de réduction de l'écoulement (stream-flow reduction activity)
Shs Oug	Shillings Ougandais
SIG	systèmes d'information géographique
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
SRAFM	Réseau africain des forêts modèles
SRG	structure rurales de gestion
SSRC	Conseil de recherche en sciences sociales
TFLET	application de la législation forestière tropicale et échanges commerciaux
TRMA	Timber Resources Management Act (loi sur la gestion des ressources en bois)
UE	Union européenne
UED	Unité d'énergie domestique
UGF	Unité de gestion forestière
UGS	Unité de gestion stratégique
UPF	Unité de protection forestière
USA	États-Unis
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WCS	Wildlife Conservation Society
WRI	Institut des ressources mondiales (World Resources Institute)
WWF	Fonds mondial pour la nature (World Wide Fund for Nature, anciennement World Wildlife Fund)
WWMC	comité de district de gestion de la nature
ZANU-PF	Union nationale africaine du Zimbabwe - Front patriotique
ZIC	zone d'intérêt cynégétique
ZICGC	zone d'intérêt cynégétique à gestion communautaire
ZimTrust	Zimbabwe Trust
ZIP	zone indigène protégée

Chapitre 1

La gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique

Lier les dialogues locaux, régionaux et mondiaux

L. German, C.J.P. Colfer, E. Barrow, C. Küchli, J. Blaser et W. Wardojo

Introduction

La décennie des années 1990 a connu une renaissance de la démocratie dans certaines parties d'Afrique qui est allée de pair avec différentes initiatives de réforme de la gouvernance et notamment du processus de décentralisation administrative et politique. Beaucoup de pays se sont lancés dans la décentralisation afin de répondre à l'expression d'exigences en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles, parmi lesquelles les forêts, et un partage plus équitable des revenus et avantages qui en découlent. La réforme de la gouvernance forestière et la décentralisation dans les pays de l'Afrique sub-saharienne (ASS) ont revêtu des formes différentes et évoluent à des rythmes et des phases de mise en œuvre différents.

En 2004 l'atelier d'Interlaken sur la gouvernance des forêts dans les systèmes fédéraux, organisé par la Suisse et l'Indonésie en tant qu'initiative prise par des pays individuels pour soutenir le Forum des Nations Unies sur les Forêts (UNFF), a fourni aux décideurs et aux autres grandes parties prenantes l'occasion de partager des expériences du monde entier en matière de décentralisation dans le contexte plus vaste de la réforme de la gouvernance. Les participants de l'Atelier d'Interlaken ont reconnu l'importance d'un partage équitable du pouvoir décisionnaire et de la responsabilité en matière de gestion forestière entre les différents échelons de l'administration. Parmi les autres exigences mises en avant se trouvaient, entre autres, une responsabilisation plus forte à tous les échelons de l'administration et des liens appropriés et solides avec d'autres secteurs et agences non forestières (Colfer et Capistrano 2005).

En Afrique l'existence de toute une série d'organisations, d'initiatives et d'instruments d'application des politiques suggère un engagement continu en faveur des principes et stratégies de la décentralisation démocratique. Les réunions de l'Union Africaine, du Partenariat pour le développement des municipalités, d'Africités, du réseau Réussir la Décentralisation, de la Commission permanente interétatique de la lutte contre la sécheresse au Sahel, de la Conférence sur les écosystèmes des forêts denses et humides de l'Afrique centrale, et d'autorités régionales telles la COMIFAC, SACD, CAE, CEDEAO, continuent d'affirmer leur engagement en faveur d'une meilleure gouvernance et à relever les défis posés par une gestion décentralisée des ressources naturelles.

Bien que ces réformes aient créé de véritables opportunités la mise en pratique de la décentralisation démocratique en vue d'une gestion forestière plus durable et d'une répartition plus équitable des revenus et avantages reste un grand défi à relever. Les avancées sont souvent compromises par l'inexistence de mécanismes permettant de suivre les progrès réalisés et l'échange d'expériences en vue d'actions futures, et par l'absence d'un cadre de valorisation et de capitalisation des ressources forestières gérées de manière décentralisée. Des compétences techniques insuffisantes, l'insuffisance de fonds et d'incitations freinent la mise en œuvre sur le terrain. Les approches impliquant la conservation de zones protégées et l'aménagement de paysages exigeant des pratiques de grande envergure et gérées par une administration de type « commandement et contrôle », souvent employées en Afrique, vont à l'encontre d'une gouvernance décentralisée des ressources.

L'accroissement des échanges, des investissements et des flux financiers vers l'Afrique et de l'Afrique vers l'étranger ajoute encore à la complexité de la mise en œuvre de la décentralisation et des réformes de gouvernance. Ces questions et défis risquent de gagner encore en importance dans le contexte des discussions actuelles sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REDD) qui sont au cœur du débat international sur le changement climatique.

L'atelier sur la gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique qui s'est tenu à Durban, Afrique du Sud, du 8 au 11 avril 2008, fut conçu comme un moyen d'étendre le dialogue à tout le continent Africain, de faire le point sur les défis rencontrés lors de la mise en œuvre des leçons et des recommandations des ateliers précédents et de faire une synthèse des expériences africaines uniques en matière de gouvernance des forêts et de décentralisation. L'atelier réunit les parties prenantes locales et régionales, des décideurs politiques et des experts internationaux autour des objectifs suivants :

- Identifier et classer les leçons tirées des expériences des pays africains, notamment des initiatives régionales pour la mise en œuvre de la décentralisation et des réformes pour une gouvernance plus large dans le secteur forestier ;
- Faciliter une compréhension plus vaste et mieux répartie des concepts et grandes tendances, ainsi que le partage des leçons identifiées et les approches possibles, notamment au regard de leur relation avec la réduction de la pauvreté et à la gestion durable des forêts, y compris de leur conservation ;
- Renforcer la coopération et les partenariats entre les pays et les grandes parties prenantes en vue de s'attaquer aux défis qu'ils partagent ; et
- Suggérer des approches destinées à consolider les politiques, institutions et pratiques d'une gouvernance forestière décentralisée afin de combler le fossé entre théorie et pratique.

En tant qu'initiative de soutien au Forum des Nations Unies pour les Forêts l'atelier a également cherché à identifier les caractéristiques les plus prometteuses de systèmes de gouvernance forestiers, et à soutenir les décideurs africains à différents niveaux afin de tirer profit des transitions vers une gouvernance dans l'intérêt des communautés forestières et de la société dans son ensemble. Ce livre, recueil de présentations officielles

de chercheurs et praticiens, de visites sur le terrain et de travaux de groupe, est le fruit de ces échanges et de la réflexion en cours sur la meilleure manière d'associer la justice sociale au processus de gouvernance de ressources importantes sur le plan local, qui sont également des ressources d'intérêt mondial.

Les origines de la discussion

Ce livre ajoute un nouveau chapitre au corpus d'expériences et de publications qui tente de suivre les évolutions rapides de la politique mondiale en matière de décentralisation et de sylviculture. Dans ce chapitre nous mettons l'accent sur certaines des discussions centrales et des écrits connexes qui ont caractérisé les débats sur la décentralisation et la dévolution.

Une grande partie des premiers efforts déployés pour documenter et partager l'expérience de la décentralisation s'est faite en Asie. Un atelier important s'est tenu en 1999 dans les Philippines. Il a permis de lancer un débat d'ampleur mondiale sur le sujet, et a stimulé le « fil » de la conversation dont ce livre fait partie. *Décentralisation et dévolution de la gestion forestière en Asie et la région Pacifique* (Enters, Durst et Victor 2000) fait état des résultats de l'atelier des Philippines et aborde un grand nombre des questions qui ont été également posées dans d'ultérieures études. A cette époque – et c'est toujours le cas aujourd'hui – il était difficile de trouver une vraie dévolution ou décentralisation. Le groupe clarifia donc la différence entre les deux concepts et élaborait une typologie des approches de la décentralisation et de la dévolution. Pour ces auteurs, ainsi que pour ceux qui les ont suivi, la décentralisation faisait référence au transfert de pouvoir vers les niveaux inférieurs de la bureaucratie gouvernementale alors que la dévolution englobait des transferts de pouvoirs plus vastes au sein de l'administration et à l'extérieur de celle-ci. Ils identifièrent également des facteurs favorables à une décentralisation et dévolution efficaces, tels la confiance entre les parties prenantes, un équilibre efficace des pouvoirs ainsi que le suivi de la performance. A l'époque le scepticisme à propos de l'aptitude des communautés à gérer les forêts de manière durable émaillait davantage les conversations qu'aujourd'hui.

Ces travaux furent suivis par des études approfondies dans 3 pays asiatiques : la Chine, l'Inde et l'Indonésie (Edmunds et Wollenberg 2003). Ces derniers abordaient la question de manière plus générale, se concentrant davantage sur la dévolution que sur la décentralisation. L'une des constatations intéressantes et surprenantes découlant des travaux d'Edmund et Wollenberg était que la décentralisation en fait entraîna une importante *diminution* des droits des populations locales aux ressources qu'ils considéraient comme leurs appartenant (voir Sarin *et al.* 2003 ; Contreras 2003). Cette limitation de leurs droits découlait d'une plus forte implication du gouvernement dans les affaires quotidiennes des populations locales et d'une gestion plus rapprochées de leurs activités, lesquelles auparavant se rattachaient d'avantage à des normes locales, à l'insu du gouvernement.

Le sujet de la dévolution fut également étudié en Afrique australe dans le cadre d'un projet regroupant 14 études de cas dans 8 pays (Shackleton *et al.* 2001). Ces cas étaient centrés sur les sujets suivants : 1) la mesure dans laquelle les lois et la politique déléguaient la prise de décision et transmettaient le flux des avantages aux communautés locales 2) les pouvoirs et la légitimité des institutions des communautés locales et de leurs réseaux (avec les ONGs, les donateurs, le secteur privé et le gouvernement local) et 3) les relations internes et les différenciations au sein des communautés locales. Tout comme le confirmeront des études ultérieures, ces auteurs trouvèrent de fortes variations entre les différents cas pour ce qui concerne l'incidences des politiques de dévolution : certaines entraînaient des résultats très positifs tandis que d'autres risquaient de ne pas déboucher sur une bonne gestion, de long terme, des ressources.

Au début des années 2000 deux importants ateliers mondiaux furent organisés. Le premier, *l'atelier sur la décentralisation et l'environnement* se tint à Bellagio, Italie, en 2002, et avait comme thème la consolidation à l'échelon mondial des conclusions de la recherche sur la décentralisation et les ressources naturelles (Ribot et Larson 2005). L'atelier s'efforça de prendre la mesure dans laquelle les gouvernements centraux avaient réellement procédé à une décentralisation, les relations entre les entités décentralisées et les populations locales, et les effets sur la population et l'environnement (Larson et Ribot 2005). Comme ce fut le cas avec d'autres expériences résumées dans ce chapitre, des problèmes significatifs apparurent pendant la mise en œuvre, les concepts étant plus difficiles à appliquer que prévu et les aspirations ne correspondant pas pleinement aux réalités du terrain.

La deuxième conférence mondiale sur ce sujet fut *l'atelier d'Interlaken sur la décentralisation, les systèmes fédéraux de sylviculture et les programmes nationaux sylvicoles* en avril 2004. Cet atelier conçu pour fournir une mise à jour des résultats des précédents ateliers, était l'occasion de partager les expériences internationales, et de fournir un lien direct avec le Forum des Nations Unies sur les forêts. L'atelier d'Interlaken, financé et encouragé par les gouvernements de la Suisse et de l'Indonésie, avait aussi une visée mondiale, en rassemblant 160 personnes de 51 pays pour traiter les 6 thèmes suivants (Blaser *et al.* 2005) :

- Répartition des rôles et des responsabilités, et coordination entre les niveaux et les secteurs ;
- Maintenance des fonctions des écosystèmes, de la productivité des forêts, et l'application des connaissances et de la technologie ;
- Cadres réglementaires, politiques et partage équitable des bénéfices ;
- Incitations financières, promotion de l'investissement et partenariat avec le secteur privé ;
- Participation, conflits et processus à parties prenantes multiples ; et
- Renforcement des aptitudes, information et soutien technique.

L'une des conclusions incontournables à laquelle aboutissaient toutes ces réunions était le caractère unique de chaque site et l'importance du contexte historique et sociopolitique sur le résultat des expériences de décentralisation. Les présentations des chercheurs et des

Encadré 1.1 Principes et lignes directrices pour la mise en œuvre d'une décentralisation selon les recommandations de l'atelier d'Interlaken

- L'établissement d'un cadre légal et politique clair, avec une attribution précise des rôles, responsabilités et ressources ainsi que de la transparence et de la cohérence en matière de stratégie et de mise en œuvre.
- La décentralisation des pouvoirs et responsabilités aux districts et municipalités : elle ne doit pas se faire de manière arbitraire mais selon un ensemble de règles et de conditions transparents.
- La décentralisation requiert une responsabilisation à tous les niveaux et des mécanismes multiples correspondants à cette responsabilisation ; les élections à elles seules ne suffisent pas.
- La décentralisation doit reconnaître, renforcer et travailler avec les institutions représentatives et démocratiques à tous les niveaux.
- La décentralisation dans le secteur forestier ne doit pas être mise en œuvre isolément mais en liaison avec une stratégie forestière nationale générale, par exemple avec des programmes forestiers nationaux.
- Une gestion forestière décentralisée ne doit pas seulement se fonder sur des contrôles, mais aussi sur des mesures incitatives : ne pas édicter des règles qui ne peuvent pas être appliquées.
- La décentralisation et la mise en application de programmes forestiers nationaux doit comporter un suivi et une évaluation fondés sur des variables et des indicateurs spécifiques et transparents.
- Les droits et responsabilités doivent s'accompagner de ressources suffisantes et d'un renforcement des capacités.
- La décentralisation doit être fondée sur des flux d'information horizontaux ou verticaux et sur le dialogue, y compris intersectoriel.
- La décentralisation doit bénéficier d'un capital social, tout en l'augmentant, ainsi qu'améliorer la coordination et la confiance entre les différents niveaux et secteurs.
- Les populations locales doivent pouvoir se faire entendre, et la décentralisation doit prendre en compte leurs moyens d'existence, leur mode de vie, ainsi qu'améliorer leur bien-être économique. En outre elle doit s'attaquer aux injustices, notamment relatives au genre. Des efforts devront être entrepris pour donner la parole aux groupes spécifiques tels les femmes, les jeunes et les minorités autochtones, et la faire entendre.

Source : Capistrano et Colfer 2005

praticiens, le travail en groupe et les visites sur le terrain dans la forêt suisse permirent d'élaborer un ensemble de principes jugés importants pour la mise en œuvre efficace et équitable des politiques de décentralisation (Encadré 1.1).

Vu les grandes variations constatées au niveau mondial, les organisateurs d'Interlaken décidèrent qu'il fallait traiter la décentralisation à partir d'une base régionale. Ils

souhaitaient voir si des schémas et leçons plus clairs pouvaient se dégager à partir de groupes de pays proches les uns des autres sur le plan géographique.

L'attention constamment portée sur la politique de la décentralisation signifiait qu'il restait à comprendre comment cette expérience de gouvernance se déroulait dans le temps. C'est ainsi qu'un atelier international de suivi pour la Région Asie-Pacifique se tint en Indonésie. A l'occasion de *l'atelier de Yogyakarta sur la gouvernance de la forêt et la décentralisation en Asie et dans la Région -Pacifique* organisé sous les auspices du Partenariat Asiatique pour la Forêt, on tenta de manière spécifique de s'assurer que des régions insuffisamment traitées ou identifiées dans les ateliers précédents retiendraient l'attention (Colfer *et al.* 2008). On s'efforça de tenir compte des intérêts des différents partenaires.

Le Partenariat des Forêts asiatiques, par exemple, mit l'accent sur les abattages clandestins, les incendies de forêts, la réhabilitation de la forêt, lesquels représentent des préoccupations centrales exigeant qu'on y prête attention. Le gouvernement Indonésien s'est montré intéressé par l'exploration des différents rôles, responsabilités et droits dans le cadre de la décentralisation, ainsi que les incidences financières de ces changements – du fait des défis qu'il a lui-même à relever. Les sujets controversés de l'équité, de la corruption, de la maîtrise foncière et de la planification de l'utilisation des terres furent mis à l'ordre du jour par le CIFOR. Nous dressons ci-dessous un tableau des préoccupations de l'Asie Pacifique (Encadré 1.2) afin de les comparer aux constatations africaines.

Capistrano et Colfer (2005) donnent une synthèse des leçons plus générales tirées des expériences mondiales rapportées dans les ateliers d'Interlaken et de Yogyakarta. Tout d'abord la décentralisation s'insère dans un contexte historique, culturel, économique et politique particulier qui exerce des influences significatives sur ses pratiques et ses résultats. Deuxièmement les systèmes de gouvernance s'avèrent être caractérisés par une tension, constante ; une oscillation ou un rééquilibrage permanent entre les tendances à la centralisation et la décentralisation – observation confirmée par Ribot (2003 dans cet ouvrage), Oyono (2004) et Wily (2003) pour le contexte africain. On a observé que la décentralisation prend du temps, parfois beaucoup de temps, exigeant une concentration sur le renforcement des capacités, de la participation de la collectivité à la prise de décision et d'une certaine souplesse pour s'adapter aux circonstances changeantes dans le temps et dans l'espace (Küchli et Blaser 2005 ; Küchli 2008). Cette leçon se retrouve aussi dans les écrits sur l'Afrique qui soulignent le besoin d'évaluer la performance en matière de décentralisation, non seulement en se penchant sur les résultats, mais en s'interrogeant sur la mesure dans laquelle celle-ci a été mise en œuvre en pratique (Oyono 2004 ; Ribot dans cet ouvrage). Capistrano et Colfer font ressortir qu'une décentralisation efficace exige une responsabilité vis-à-vis des niveaux supérieurs *et* des niveaux subordonnés ainsi que des efforts délibérés pour éviter que les élites ne s'emparent des avantages et des droits. Dans le contexte africain l'une des principales raisons du manque d'empressement à déléguer la gestion des ressources naturelles est une crainte quant à l'aptitude des collectivités locales à protéger les services des écosystèmes forestiers, et quant à leur inclinaison à le faire. Sans aucun doute cela exigera de la part des utilisateurs de la forêt un sentiment de responsabilité « vers le haut », vis-à-vis de la société en général (Ribot 2002). La responsabilité « vers le bas » et la mainmise par les élites continuent à être

Encadré 1.2 Les grandes questions identifiées dans la région Asie Pacifique au cours de l'atelier de Yogyakarta sur la décentralisation de la forêt

- Dans la plupart des pays asiatiques le rôle des femmes dans le processus de développement est pratiquement passé sous silence ; la prise de décision, le partage des avantages tirés de la sylviculture sont entre les mains des élites locales. L'approche intégrée du genre (*gender mainstreaming*) et le renforcement des capacités sont nécessaires pour accroître la participation des femmes.
- Les fonctionnaires du gouvernement se sentent responsables vis-à-vis des autorités supérieures, mais pas vis-à-vis des collectivités. L'évaluation des performances devrait tenir compte des efforts des fonctionnaires en matière de délégation de pouvoirs à l'échelon local.
- La décentralisation dans le secteur forestier est limitée pour des raisons financières et de capacités, à cause d'un transfert insuffisant d'autorité et le manque de transparence des rôles et responsabilités à différents niveaux.
- Le manque de confiance entre le gouvernement et les collectivités ainsi qu'entre les différentes sphères de la bureaucratie gouvernementale, contribue au faible niveau d'engagement vis-à-vis de la décentralisation. Pour le gouvernement, il importe que le transfert de la responsabilité et de la responsabilisation aille de pair avec le transfert d'autorité.
- Les lois et règlements sont souvent incohérents et changent fréquemment. Un cadre juridique clair est nécessaire pour s'assurer que les dispositions prises pour la décentralisation soient pertinentes et durables.
- Dans la plupart des cas en Asie les minorités ethniques sont marginalisées. La question de l'équité du partage des avantages n'est toujours pas traitée et reste souvent floue.
- Les interdictions d'abattage sont rarement respectées ; l'abattage clandestin est étroitement lié à la corruption dans la plupart des pays asiatiques. La solution se trouve à l'extérieur du secteur forestier.
- Dans de nombreux cas les institutions coutumières constituent de bons mécanismes pour la gestion forestière. Une restructuration institutionnelle pourrait aider à améliorer la mise en œuvre de la décentralisation.
- La décentralisation présente à la fois des dangers (décentralisation de la corruption) et des opportunités (contrôle à la base et délégation de pouvoirs). Dans certains pays elle a entraîné des avancées concrètes sur le plan du développement des infrastructures, de l'éducation et du système sanitaire (Wardojo, communication personnelle).
- Une meilleure gouvernance de la forêt exige davantage de transparence, par le biais de nouvelles lois et une plus grande attention de la part des médias.
- La décentralisation exige du temps et il n'existe aucun raccourci. Les incidences négatives sont souvent intensifiées pendant les années de démarrage, et se tassent à mesure que la mise en œuvre s'améliore. Il faudra mettre en place une mise en œuvre progressive, tout surveillant le processus et les résultats.

les deux grandes préoccupations à l'égard d'institutions locales appelés à endosser de nouveaux pouvoirs – qu'ils s'agissent d'organisations de la « base » ou des structures administratives locales (Bigombé Logo 2003 ; Brockington 2007 ; Ribot 2002). Les analystes, quant à eux, insistent sur le fait qu'il faut davantage s'intéresser aux institutions recevant des pouvoirs décentralisés (Ouedraogo 2003).

Capistrano et Colfer (2005) soutiennent que la décentralisation fonctionne le mieux lorsqu'il existe des pressions sociétales provenant à la fois du « haut » et du « bas ». Argument dont se font l'écho les études de cas africains qui illustrent la nécessité de solides organisations locales qui devront exiger une plus forte responsabilisation des institutions administratives et des élites (Oyono, Ribot et Larson 2006). Ces auteurs observent que la réussite de la décentralisation dépend de la sécurité de la tenure et de l'accès aux ressources forestières, des moyens financiers et de l'autorité dont jouissent les niveaux inférieurs de l'administration, des droits commerciaux et de l'accès aux marchés ainsi que de la sensibilité aux traditions culturelles et aux connaissances locales. Des observations analogues sur l'importance de la stabilité dans ses fonctions, (Shackleton *et al.* 2002 ; Katila 2008) et des moyens financiers (Lund 2007), de l'accès aux marchés (Karsenty dans cet ouvrage), et la sensibilité aux droits coutumiers, traditions et connaissances (Diaw dans cet ouvrage ; Etoungou 2003), ont été faites pour l'Afrique. Au final la décentralisation dans le secteur forestier semble être étroitement liée à celle d'autres secteurs. Tandis que les éléments existants laissent à penser que ces observations s'appliquent également à l'Afrique, on notera qu'une dévolution et une décentralisation efficaces de la gestion forestière et des ressources naturelles peuvent constituer les instruments d'une amélioration plus générale de la gouvernance locale (Ribot dans cet ouvrage ; Wily et Dewees 2001). En tant que tels les acteurs locaux ne sont pas seulement à la merci de conditions structurelles plus vastes, mais peuvent exercer une grande action et influence sur la manière dont ces forces plus vastes évolueront à l'échelon local.

L'atelier sur la gouvernance de la forêt et la décentralisation en Afrique, une initiative prise par les pays qui souhaitent soutenir le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF), notamment l'Afrique du Sud et la Suisse, constituait un effort pour faire avancer le dialogue mondial tout en exploitant de nouveaux thèmes découlant des expériences uniques de l'Afrique en matière de gouvernance de la forêt et de décentralisation en ce moment unique dans l'histoire. Le chapitre suivant survolera les grands thèmes de base qui ont structuré ce dialogue et cet ouvrage.

Thèmes transversaux

Gestion forestière décentralisée et moyens d'existence

le sujet central de ce livre est la gestion forestière décentralisée en Afrique et son effet sur les moyens d'existence de la population. La décentralisation a une longue histoire en Afrique et dans le monde entier mais elle a connu un nouvel élan au cours des deux dernières décennies. Les gouvernements ont décentralisé pour de multiples raisons. L'explication la plus logique est le renforcement de l'efficacité sur le plan administratif.

En plaçant la prise de décisions dans la sphère locale celle-ci se fera plus rapidement et répondra mieux aux besoins locaux, les coûts des transactions baisseront et les prestations seront améliorées parce que l'offre et la demande se correspondront mieux. Un autre argument en sa faveur c'est le renforcement des institutions démocratiques ; l'équité sur le plan des procédures et de la répartition grâce à une plus forte participation publique et une plus grande responsabilisation vis-à-vis des échelons inférieurs. Des examens plus critiques suggèrent que la décentralisation est simplement un moyen pour le gouvernement central de transférer ses fardeaux fiscaux et administratifs aux acteurs décentralisés (Nsibambi 1998).

La décentralisation peut revêtir de nombreuses formes (Encadré 1.3). Des deux types principaux de décentralisation, l'administrative et la démocratique ; la première est censée être la forme la plus « faible » étant donné la plus forte responsabilité vis-à-vis des ministères du gouvernement central qui auront délégué leur autorité et surveilleront les institutions administratives décentralisées (Ribot 2003 ; Ribot et Larson 1995). La décentralisation démocratique vise à accroître la démocratie participative sur le plan de la prise de décision, ce qui stimulera une forte responsabilisation vis-à-vis du « bas », vis-à-vis des électeurs locaux – ce processus étant censé accroître le nombre d'avantages annoncés par la décentralisation.

Le mouvement vers un gouvernement décentralisé s'est fait parallèlement à des mouvements analogues dans le secteur forestier. Un net déplacement sur le plan de l'autorité relative à la gestion des forêts est intervenu, quittant le gouvernement central pour former des unités administratives décentralisées (conseils de districts, conseils villageois, communes, conseils ruraux, conseils de l'administration locale) ou des organisations communautaires (groupements d'utilisateurs des forêts, commission de gestion des ressources naturelles, syndicats communautaires, groupements d'action villageois et *terroir villageois* ou encore des autorités coutumières (chefs). Tous ces mouvements se sont produits non seulement à travers toute l'Afrique, mais dans le monde entier (Kaimowitz *et al.* 2003 ; Mandondo 2000 ; Mapedza dans cet ouvrage ; Wollenberg et Kartodihardjo 2002). Ces déplacements sont multiformes, ils vont de la gestion forestière communautaire à la gestion participative de la forêt, à la sylviculture communautaire, à la gestion conjointe des forêts, aux forêts des districts ou des conseils jusqu'à la redistribution des taxes forestières. (Bigombe Logo 2003 ; Blomley 2006 ; Kassibo dans cet ouvrage ; Mapezda dans cet ouvrage ; Oyono *et al.* 2006).

L'un des thèmes centraux de ce livre est la mesure de la mise en œuvre des politiques de décentralisation. La faiblesse des processus de prise de décisions significatives, caractéristiques de nombreux pays en développement, ont porté atteinte au passage de la théorie de la décentralisation à la pratique – tant et si bien qu'il est difficile de trouver des cas idéaux (Agrawal et Ribot 1999 ; Larson 2003 ; Ribot *et al.* 2006). Les auteurs réunis dans ce livre et d'autres auteurs (par exemple Edmunds et Wollenberg 2004 ; Ribot et Larson 2005) font ressortir que les ressources naturelles sont à la fois déterminantes comme moyens d'existence des populations locales et qu'elles fournissent une richesse importante aux gouvernements et aux élites nationales. Une gouvernance faible crée des occasions pour les élites locales et les groupes d'intérêts de manipuler les opportunités

Encadré 1.3 Quelques définitions

La décentralisation renvoie à toute action prise par un gouvernement central afin de céder officiellement des pouvoirs à des acteurs et institutions situés aux échelons inférieurs dans une hiérarchie politico-administrative et territoriale. Elle ne doit pas être confondue avec la *privatisation* qui est un transfert de pouvoirs vers des entités non étatiques (particuliers, sociétés, ONG). Notons quelques types de décentralisation clés :

- Décentralisation démocratique ou politique ou transfert de pouvoirs et de ressources à des « autorités » représentatives des populations locales et responsables devant elles ;
- Décentralisation administrative ou déconcentration : elle concerne le transfert de pouvoirs vers les instances locales du gouvernement central, dont la responsabilité première est vis-à-vis du gouvernement central ;
- Décentralisation fiscale : elle renvoie au transfert de ressources et de pouvoirs fiscaux, en vue de générer des revenus ; elle peut être une caractéristique soit de la décentralisation démocratique soit de la décentralisation administrative.

Le terme dévolution : est souvent considéré comme synonyme de décentralisation administrative, mais dans les publications relatives à la foresterie il est utilisé pour englober les transferts de pouvoir aux gouvernements locaux élus, aux ONG, aux autorités coutumières et aux acteurs du privé.

Sources : Agrawal et Ribot 1999, Capistrano et Colfer 2005, Manor 1999, Smith 1985

offertes par la décentralisation pour en bénéficier (Tacconi 2007). Ainsi la décentralisation constituera-t-elle une mise en cause des relations entre pouvoirs traditionnels et se heurtera aux bureaucrates et élites craignant de perdre leurs privilèges (Kassibo dans cet ouvrage). La résistance des groupes puissants doit être rapportée aux ressources devant faire l'objet d'une gestion décentralisée. Certains soutiennent que seules les forêts les plus dégradées et les ressources de faible valeur sont décentralisées, alors que le gouvernement central continue à contrôler étroitement les ressources les plus précieuses (Blomley et Ramadani 2006 ; Oyono *et al.* 2006). On constate aussi, entre autres, la prolifération de règlements complexes, de redevances et impôts élevés, une application sélective de la loi aux différents acteurs, et la lenteur de la mise en œuvre. Dans de nombreux pays l'Etat a recours à différents moyens pour exercer son contrôle sur la gestion décentralisée des forêts, notamment par le biais de plans de gestion complexes et de restrictions à l'utilisation de certaines ressources pour lesquelles des permis sont requis. Il se réservera le droit de révoquer des accords, ou encore mettra en place des incitations perverses pour la population rurale qui souhaite avoir accès au marché (taxes, permis). La résistance pourra aussi se manifester de manière illégale sous forme de corruption, de parrainages et de manque de transparence. Les conflits d'intérêt auxquels font face les fonctionnaires qui souhaitent garder les rentes forestières dont ils bénéficiaient auparavant, constituent l'un des grands obstacles à la décentralisation (Blomley *et al.* cet ouvrage).

Un autre grand thème évoqué au fil de ce livre et dans les autres écrits traitant de la gestion décentralisée de la forêt est celui des mécanismes de gouvernance qui caractérisent

la gestion décentralisée de la forêt dans différents contextes, et la nature des pouvoirs et ressources en voie de décentralisation. Le cadre esquissé par Agrawal et Ribot (1999) pour les acteurs, les pouvoirs et les responsabilités est un outil puissant pour évaluer les formes et processus de la décentralisation. Pour les acteurs il s'agit de savoir qui se voit octroyer des pouvoirs, et qui représente les populations locales – s'agit-il des autorités élues, des autorités coutumières, des commissions de gestion locales ou des acteurs du secteur privé ? Les pouvoirs englobent à la fois l'aptitude à prendre et exécuter des décisions significatives à propos d'une ressource donnée ainsi que la valeur économique de celle-ci. Les réformes en matière de régime foncier en vue de renforcer la gestion et le contrôle local constituent une forme de transfert de pouvoir majeure qui affecte l'ensemble des pays tropicaux (White et Martin 2002). La reddition de comptes (*accountability*), d'autre part, correspond à la fois à l'obligation de fournir des informations et explications concernant les décisions et actions entreprises et l'aptitude à faire appliquer les règles, voire à prononcer des sanctions (Brinkenhoff 2001; cité par Ribot 2003). La reddition de comptes s'appliquera soit vis-à-vis des échelons du haut, soit de ceux du bas, cette dernière forme étant l'essence même d'institutions plus démocratiques. Les exemples sont nombreux d'institutions locales qui ne rendent pas de comptes, ou seulement vers le haut, conduisant à des détournement de fonds prévus pour les communautés locales par les autorités administratives et municipales et un recours à la gestion décentralisée de la forêt comme moyen de transférer les coûts de la gestion à des communautés locales (Brockington 2007 ; Oyono 2005). Toutefois il existe d'autres exemples qui illustrent le potentiel de la gestion forestière décentralisée lorsque des pouvoirs réels sont transférés au niveau local (Lund 2007). Un des autres grands thèmes abordés est celui de l'incidence de la gestion décentralisée de la forêt sur les moyens d'existence des populations locales. Chacun des facteurs ci-dessus mentionnés – les politiques de décentralisations, la mesure dans laquelle ces politiques ont été mise en pratique et les mécanismes de la gouvernance – ont contribué à donner lieu à des résultats très variés en matière d'amélioration des moyens d'existence à la fois au sein des pays et entre les pays qui ont procédé à des réformes (Capistrano et Colfer 2005 ; Edmunds et Wolfenberg 2004 ; Blomley et Jagger cf. cet ouvrage). Toutefois les avantages concernant les moyens d'existence sont aussi tributaires d'une série de facteurs contextuels – parmi lesquels il faut citer le contexte plus général de la gouvernance (Blomley et Mapedza cf. cet ouvrage), les niveaux d'éducation, les connaissances juridiques et la délégation de pouvoirs, les rôles traditionnels, les genres, l'aptitude des institutions locales à gouverner les ressources et les finances ainsi que les niveaux de pauvreté affectant l'aptitude des ménages à transformer l'attribution de droits aux ressources forestières en production de richesse. Les thèmes qui émergent tournent autour de la nature des structures incitatives et de leur influence sur les comportements (bien au-delà des normes légales), les défis d'une représentation efficace et le besoin d'un équilibre des pouvoirs qui pourraient aider à traduire les intentions politiques en réalité sur le terrain.

Tenure forestière

La tenure forestière est l'une des grandes formes que peuvent revêtir les transferts de pouvoir. Alors qu'elle n'a été mentionnée que de manière périphérique dans les nombreux chapitres de cet ouvrage, nous la soulignons maintenant étant donné son importance transversale sur l'ensemble des thèmes traités. Des droits fonciers sécurisés sont souvent nécessaires pour tirer des avantages significatifs des forêts, pour fournir des incitations à investir, avec des retours sur investissement à long terme grâce à la gestion forestière, et pour protéger les intérêts locaux face à des intérêts commerciaux en plein essor. Or une bonne partie du patrimoine forestier global est caractérisé par le manque de clarté en matière de droits d'appropriation forestiers qui sont souvent contestés, superposés ou non appliqués (Sunderlin *et al.* 2008 ; White et Martin 2002).

Les droits de propriété ou de maîtrise associés à la tenure renvoient à des systèmes de droits et institutions qui régissent l'accès à la terre ou à d'autres ressources naturelles et notamment aux forêts et à leur usage (Maxwell et Wiebe 1998). Dans l'ensemble quatre formes principales de droits de propriété sont reconnues comme par leurs détenteurs : la propriété publique, la propriété privée, la propriété collective (ou régime de propriété communautaire) et l'accès libre (où les droits ne sont pas précisés et ne sont détenus par personne) (Feeny *et al.* 1999). En Afrique seuls les deux premiers de ces droits sont statutairement reconnus :

1. Propriété publique ou propriété étatique : il s'agit d'une maîtrise par l'Etat au nom de la population et pour laquelle la puissance publique se réserve le droit de décider de l'affectation des terres et de leur gestion. Certaines formes de propriété publique répandues en Afrique comprennent les zones urbaines et les zones protégées, des terres réservées à des fins de sécurité nationale et d'autres terres destinées aux services publics.
2. La propriété privée est reconnue dans tous les pays, et peut comprendre :
 - i. des tenures à bail, attribuées pour une période de temps donnée (99 ans ou moins) pour des usages précis,
 - ii. des tenures en propriété perpétuelle et libre, dont le bénéficiaire jouit de droits perpétuels, et
 - iii. des terres en propriété privée / des terres collectives enregistrées ou titrées (dont les droits sont détenus collectivement).
3. La propriété communautaire est une propriété détenue en vertu du droit coutumier, qui bénéficie de différents niveaux de reconnaissance et de traitement dans le cadre des processus de réforme en cours dans différents pays africains (Wily 2003).

Outre la classification de la tenure forestière par titulaire des droits, on peut analyser la situation en termes de « faisceaux de droits » (Bruce 1993). Pour les ressources de la propriété communautaire, celle-ci comprend les droits d'accès, de retrait, de gestion, d'exclusion et d'aliénation (Schlager et Ostrom 1992). Certains auteurs différencient en outre les divers aspects de « l'envergure » des droits en soulignant deux autres dimensions importantes : la durée (pendant laquelle les droits sont détenus) et la sûreté (la capacité des individus à exercer leurs droits) (Place et Swallow 1993). Le concept du faisceau de

droits reconnaît que les individus peuvent détenir certains droits et pas d'autres. Ainsi en Afrique, par exemple, les communautés locales se voient souvent attribuer des droits d'accès à des zones de la forêt et de prélèvement de produits ou fruits de la forêt pour leur consommation propre, mais certains droits de transfert de ces produits à autrui moyennant vente sont limités soit par une interdiction absolue (régime commun pour les zones protégées avec gestion conjointe) soit par des redevances. En foresterie, déterminer qui détient quels droits dans un faisceau de droits est chose complexe, dans la mesure où il est souvent nécessaire de distinguer le droit à la terre du droit à la forêt ainsi qu'à différents produits forestiers (bois d'œuvre ou autres produits). Avec la croissance de nouveaux marchés pour les services liés aux écosystème forestiers cet écheveau de droits devient de plus en plus complexe, notamment du fait de l'attribution de nouveaux droits aux communautés nationales ou mondiales relatifs à la protection de la biodiversité, aux bassins versants, à la séquestration du carbone. De nouvelles complexités surgissent étant donné les chevauchements et contradictions entre droits officiels et coutumiers, droits *de jure* (reconnus par la loi) et droits *de facto* (droits exercés dans la pratique).

L'importance de la sécurité de la tenure pour la gouvernance forestière est dû au rôle qu'elle joue dans la définition d'un ensemble d'incitations pour la gestion. L'histoire a montré de quelle manière des périodes de tenure précaires et incertaines ont entraîné une forte surexploitation voire une destruction des forêts (Bekele 2003). Inversement, la sécurité de la tenure s'avère être une condition nécessaire – mais pas suffisante – pour une gestion durable de la forêt. Une bonne sécurité de la tenure associée à d'autres conditions favorables (accès au marché, valeur de la forêt, efficacité des institutions locales) peuvent permettre à des utilisateurs locaux d'investir à long terme plutôt qu'en vue de retours sur investissements immédiat. Lorsque les régimes de droits ne sont ni transparents, ni appliqués, des régimes d'accès libre aboutissent rapidement à la dégradation des ressources. Alors qu'elles sont traditionnellement associées à la propriété collective (Hardin 1968), des situations d'accès libre peuvent coexister avec la propriété publique ou privée si le droit d'exclure des tiers n'est pas exercé effectivement. La recherche a démontré que la propriété collective, lorsqu'elle est régie par un régime constitué de règles formulées à l'échelon local en vertu de règles choisies d'un commun accord pour réguler l'accès à la forêt et l'utilisation par un groupe d'utilisateurs locaux autonomes, peut être gérée de façon durable (Ostrom 1990). Tant pour la propriété étatique que communale, des institutions capables de mettre en pratique un système de droit capable d'assurer une gestion forestière durable. Il est aussi important de remarquer que ces institutions peuvent être « hybrides » raccordant différents acteurs juridiques (l'Etat, les communautés locales, les individus), quel que soit le régime de propriété mis en place (German et Keeler 2008). L'encadré 1.4 donne un aperçu de ce qu'est la tenure forestière ainsi que les réformes de la tenure en Afrique.

Conservation, gestion durable et gouvernance forestière

L'un des thèmes principaux analysés dans ce livre est la relation entre une gouvernance décentralisée ou une gestion communautaire des ressources naturelles et la durabilité environnementale. Fondés sur un lien de cause à effet présumé entre une appropriation locale et un contrôle plus fort, ainsi que sur une incitation à investir en vue de retours sur

Encadré 1.4 La tenure forestière et les réformes de la tenure en Afrique

E. Barrow

La tenure forestière en Afrique a vécu de multiples transformations à travers les siècles en fonction d'événements historiques, des effets de la colonisation et de l'aliénation des terres, et des impacts des changements politiques postindépendances (Platteau 1996 ; Diaw 2005 ; Oyono 2007). Les droits coutumiers des forêts et des terres étaient largement effacés et les occupants coutumiers considérés comme des « squatters illégaux » sur leurs propres terres. En foresterie, les droits formels ont historiquement concerné des ressources de valeur tel le bois d'œuvre. Le droit au bois d'œuvre fut enlevé aux communautés, mais l'administration coloniale accordait souvent des permis pour que les membres de la collectivité puissent accéder aux ressources forestières de moindre valeur. Ces complexités héritées de l'histoire se sont combinées avec une réalité caractérisée par le pluralisme juridique caractérisé par un chevauchement entre normes et systèmes statutaires et coutumiers, et des revendications concurrentes, tout cela dans un écheveau de droits tantôt reconnus tantôt méconnus. Au Cameroun, par exemple, le « domaine national » est considéré « vacant » par l'Etat et par conséquent disponible pour une appropriation privée, malgré son statut de territoire coutumier (Bigombé Logo 2007).

Le statut « officiel » des droits forestiers (voir Tableau 1.1) éclipse les droits coutumiers et brouille les avancées récentes en matière d'accès et de contrôle local. Une vague récente de réformes de la tenure forestière a renforcé les droits locaux sur les ressources forestières à l'occasion de la dévolution des fonctions de gestion forestière. Dans certains cas une tentative a été faite pour intégrer les droits coutumiers et les droits statutaires dans les nouvelles politiques foncières et forestières tout en adoptant des concepts contemporains d'équité (Selebalo 2001 ; Wily et Mbaya 2001). Alors que les politiques de décentralisation renforcent sur le papier les droits locaux sur les forêts et la faune, l'Etat s'est souvent montré peu empressé à renoncer à son contrôle sur les ressources de valeur, tant et si bien qu'il s'est avéré difficile de franchir le cap de la rhétorique. Outre le fait que l'Etat gardait le contrôle sur les forêts ayant une forte valeur commerciale, des permis coûteux et des plans d'aménagement détaillés constituent des obstacles à surmonter pour que les communautés bénéficient de la valorisation des ressources forestières. Il y a en outre le problème de la marginalisation et de la mainmise des ressources par les élites, dont témoignent les mécanismes accélérés pour l'attribution de terres au secteur privé, alors que ces mécanismes n'existent pas pour les communautés locales. Des opportunités pour appuyer les demandes croissantes en faveur de la propriété communautaire, des droits d'usage et d'une harmonisation entre la gestion décentralisée des forêts et la législation terrienne (comme c'est le cas en Tanzanie et au Mozambique) se voient entravées par la faible capacité des communautés à négocier et défendre ces droits. La société civile a commencé à se faire l'avocate d'une reconnaissance officielle des droits coutumiers et du transfert en droit positif de l'accès aux ressources naturelles et de leur maîtrise (y compris les revenus découlant de leur exploitation). Toutefois la force de la société civile vis-à-vis de l'Etat est très variable : la décentralisation étant plus avancée là où elle est forte (par ex. dans les pays d'Afrique de l'est et d'Afrique du sud).

Tableau 1.1 Résumé régional : à qui appartiennent les forêts africaines
(chiffres exprimés en millions d'hectares)

Type de forêt	Afrique centrale	Afrique occidentale francophone	Afrique de l'Est	Afrique du Sud	Totaux
Publique – administrée par le gouvernement	1 368,28 (99,96 %)	41,95 (97,6 %)	127,39 (96,8 %)	76,23 (36,0 %)	613,85 (81,3 %)
Publique – réservée à l'usage des communautés locales et autochtones	0,62 (0,04 %)	0,76 (1,8 %)	1,624 (1,2 %)	121,31 (1,2 %)	124,31 (16,5 %)
Privée – communautés locales et peuples autochtones	0	0	0	3,59 (1,7 %)	3,59 (0,5 %)
Privée – particuliers et sociétés	0	0,25 (0,6 %)	2,62 (2,0 %)	10,43 (4,9 %)	13,30 (1,7 %)
Totaux	1 368,90	42,96	131,64	211,56	755,06

Sources : FAO 2005 ; FOSA 2003 ; Kamugisha Ruhombe 2007 ; Nhamumbo 2007 ; Oyono 2007 ; Savadogo 2007 ; Sunderlin *et al.* 2008

La sécurité de la tenure des ressources forestières s'est-elle traduite par une amélioration de la vie des communautés dépendantes de ces ressources, qui vivent souvent dans le dénuement ? La réponse est claire : *pas encore*. Outre le contrôle de l'Etat qui limite les incitations locales à investir, la tendance à déléguer le pouvoir sur les seules ressources de faible valeur et le manque de mécanismes s'appuyant pour apporter valeur ajoutée et capacités de commercialisation, ont souvent empêché que les réformes de tenures se traduisent par une amélioration concrète des moyens d'existence de la population locale.

investissement à long terme, les écrits publiés en la matière ont peut-être théorisé trop avant le lien positif entre décentralisation et gestion durables des ressources naturelles. Ce cliché s'est propagée à la fois dans les milieux universitaires et chez les experts sur le terrain, sans examen préalable suffisamment approfondi. Comme le signale Tacconi (2007) même là où la décentralisation démocratique a été mise en pratique, il n'y a pas lieu de penser que cette relation va perdurer. De nombreux auteurs, dans ce livre et ailleurs, ont montré comment la décentralisation et la gestion communautaire de forêts pouvait aboutir soit à une gestion durable de la forêt, soit à la déforestation (Agrawal et Chhatre 2006 ; Jagger dans cet ouvrage ; Blomley *et al.* dans cet ouvrage). Dans certains cas un renforcement du contrôle local a entraîné l'accroissement du nombre des contrats d'abattage ou la conversion de la forêt en parcelles agricoles afin d'augmenter les recettes fiscales et tirer plus de valeur de la terre (Casson et Obidzinski 2002 ; Kaimowitz *et al.* 1998 ; Larson 2005 ; Ribot 2002a).

Cela ne veut pas dire que le contrôle centralisé par l'Etat sur les ressources naturelles est plus favorable à une gestion forestière durable. Des modèles de gouvernance fondés sur un contrôle central fort peuvent entraîner des pratiques non durables, imputables soit à des structures incitatives favorisant une exploitation maximale des ressources

pour maximiser les profits, soit une capacité insuffisante à mettre en application des règles d'exclusion (Banana *et al.* 2007 ; Jagger cet ouvrage). La limitation de l'accès des titulaires de droits coutumiers risque tout simplement de pousser l'exploitation à des niveaux insoutenables, pour protester contre les règles d'exclusion ou contre les règles incitatives mises en place alors que les contrôles publics font défaut et que des conditions d'accès libre *de facto* ont ainsi été créées (Mudewke 2005 ; Katerere 2000). Il est fréquent que l'accès des communautés locales aux ressources soit limité alors que le nombre de permis octroyés aux non-membres s'accroît.

Il ne fait guère de doute que les décentralisations administratives et démocratiques devront être complétées par d'autres politiques et pratiques pour assurer la conservation et la gestion durable des forêts. Les écrits sur ces sujets indiquent certaines des conditions qui seraient nécessaires. Tacconi (2007) suggère que la dévolution aux communautés locales (gestion locale communautaire ou CBNRM en anglais) ou décentralisation démocratique ne pourra fonctionner que si les avantages tirés de la forêt sont supérieurs à ceux apportés par d'autres utilisations de la terre créant ainsi une incitation utilitaire à la conservation des forêts. Ceci implique que des efforts devraient être entrepris pour décentraliser des ressources ayant une valeur économique significative ou de soutenir des activités permettant une valeur ajoutée notable. Cela donne également à penser sans cette valorisation potentielle il ne faudrait pas s'attendre à ce que des communautés conservent les forêts spontanément. Selon Ribot (2002) un ensemble de « normes environnementales minimales » est souvent nécessaire compte tenu du penchant des utilisateurs locaux de ressources à privilégier l'amélioration immédiate de leurs conditions matérielles. Ainsi peut-t-on transférer des pouvoirs substantiels aux communautés locales si ces normes minimales sont respectées. Dès lors, le rôle du gouvernement consistera à surveiller la mesure dans laquelle ces conditions sont remplies et à s'assurer quelles soient respectées.

D'autres auteurs suggèrent que les accords institutionnels pour la mise en vigueur de règles sont tout aussi importants que la sécurité de la tenure (German 2008). Dans une étude portant sur neuf forêts dans le district de Mpigi en Ouganda, Banana *et al.* (2007) ont constaté que le respect local des règles en matière de récolte de bois d'œuvre et de bois de chauffage s'est imposé dès lors qu'il existait une stricte application des règles par le propriétaire de la forêt ou chaque fois qu'il y avait une étroite coopération entre les communautés locales et les propriétaires de la forêt pour en assurer la protection. Ils concluent que la gestion durable de la forêt risque de dépendre bien davantage des dispositions institutionnelles régissant les forêts que d'une répartition spécifique de pouvoirs et d'autorité entre les différents niveaux du gouvernement et des groupements locaux d'utilisateurs. De même Tacconi (2007) estime qu'il faut à la fois des incitations financières et des mécanismes de surveillance et d'évaluation pour compléter le modèle actuel de décentralisation. D'autres encore suggèrent qu'une représentation efficace des femmes et des groupes marginalisés pourrait améliorer la durabilité grâce à la valorisation des produits forestiers autres que le bois et à usages multiples (Bandiaky et Tiani dans cet ouvrage).

Un autre thème clé de ce livre est celui de la recherche de la conciliation des priorités en matière de moyens d'existence des populations locales avec les services environnementaux

nationaux ou d'intérêt mondial. Selon Sayer *et al.* (2008) les processus de gouvernance et de réforme des droits révèlent des tensions sous-jacentes entre le besoin de concilier les valeurs locales des forêts et celui de conserver les valeurs considérées comme biens publics qui bénéficient à la société dans son ensemble. Réussir ces compromis sera l'un des grands défis que devront relever les gestionnaires de ressources et les gouvernements dans les décennies à venir. Il y a, au fond, deux voies possibles pour concilier les droits et avantages locaux et la préservation des valeurs de bien public des forêts : 1) établir des zones protégées en accordant des droits aux utilisateurs locaux qui soient compatibles avec les exigences de la conservation, 2) reconnaître l'appropriation locale et les droits d'usage mais imposer certaines restrictions ou servitudes pour s'assurer que les dimensions de biens publics sont maintenues (Sayer *et al.* 2008). Alors que les organisations de conservation et les gouvernements ont montré une préférence pour la première solution, les promesses de la seconde sont de plus en plus reconnues de par le monde. L'expérience en matière de gestion de l'eau en Afrique du Sud illustre comment une ressource d'intérêt national et exigeant une gestion traversant les frontières politiques, provinciales et nationales, ne se prête pas facilement à des systèmes de gestion décentralisés. Différentes fonctions administratives – allant du financement de la recherche pour guider les décideurs, à l'établissement de cadres de réglementations et à la gouvernance de l'attribution d'eau de manière transversale – sont requises aux différents niveaux d'une hiérarchie politico-administrative. C'est là qu'intervient le principe de subsidiarité – ce qui veut dire que les décisions seront prises au niveau le plus bas possible de cette hiérarchie. Le rôle crucial que jouent des institutions publiques efficaces afin d'assurer les fonctions critiques pour les écosystèmes devient évident. Mapedza (dans cet ouvrage) illustre les pièges associés au fait de placer la gestion des forêts sous forte surveillance gouvernementale sans une structure d'incitation et légitimité locale. Pendant les périodes d'éclipse du contrôle public, une perte rapide de la couverture forestière et des services liés aux écosystèmes pourrait se produire, même dans les endroits où les organisations chargées de la gestion durable de la forêt sont solides. Finalement les organisations les plus résilientes sur le plan de la gestion forestière durable seront celles qui offriront des incitations suffisantes aux collectivités locales dont les objectifs et conditions minimales sont claires et les accords institutionnels forts, à des niveaux multiples, afin de faire en sorte que les règles deviennent des réalités concrètes.

Echanges internationaux, finance et réformes de la gouvernance du secteur forestier

Le secteur forestier est plus intégré que jamais dans l'économie mondiale. Les ressources naturelles de l'Afrique acquièrent une importance mondiale en tant que l'une des 'dernière frontières' exploitées par des acteurs mondiaux. Les récentes crises, alimentaires et celle de la hausse des prix des carburants, exercent de nouvelles pressions sur de vastes étendues de forêts et d'autres terres, que les gouvernements nationaux considèrent souvent comme 'sous-utilisées', malgré le rôle crucial qu'elles jouent en fournissant des moyens d'existence aux populations locales. Cette tendance est partiellement due à la croissance rapide des économies de la Chine et d'autres pays émergents, la croissance économique stimulant la demande d'énergie, d'eau, de nourriture et de produits forestiers. (Toyne *et al.* 2002 ; White *et al.* 2007). Alors que son approvisionnement national est loin de satisfaire la demande

et que les politiques de restriction de l'exploitation des forêts naturelles ont été mis en place, la Chine est devenue le plus gros importateur de bois au monde. Ses importations de produits forestiers ont été multipliées par trois et celles de grumes par cinq entre 1997 et 2004 (Mackenzire 2006). L'incidence de cette demande sur les forêts africaines s'est déjà faite sentir et risque de se poursuivre à grands pas (Mackenzire 2006 ; Toyne *et al.* 2002 ; White *et al.* 2006). Outre ces étroites corrélations, ces puissances économiques émergentes exerceront probablement une influence profonde sur le fonctionnement des systèmes économiques et financiers mondiaux. (White *et al.* 2007). Alors que l'influence de la Banque Mondiale et des marchés européens s'érode, la transparence de l'accès aux ressources naturelles et une meilleure gouvernance, soucis traditionnels de ces deux acteurs, risque de décliner parallèlement. Avec des normes en retrait quant à la publicité de l'information et à la transparence, cette évolution des acteurs et des pratiques rendra plus difficile la tâche d'identifier et d'influer sur les marchés et les pratiques commerciales. Les marchés pour les services environnementaux d'intérêt mondial, comme par exemple la croissance des marchés des crédits carbone, présentent certes de nouvelles opportunités pour valoriser les forêts sur pied, mais celles-ci sont contrebalancées par la concurrence exercée par d'autres utilisations de la terre.

Ces tendances économiques se produisent dans un contexte de changement au sein des systèmes sociaux et politiques liés à la réforme de la tenure foncière forestière, à la décentralisation, au déclin de l'autorité des gouvernements centraux, à l'expansion des télécommunications et de l'accès à l'information ainsi qu'à la montée des réseaux informels. (White *et al.* 2006). Un accroissement de la demande de produits forestiers dans le contexte de la réforme de la tenure et de la prise de décision décentralisée pourrait créer des opportunités économiques sans précédent pour les collectivités qui dépendent des forêts. Toutefois l'augmentation des « enjeux » relatifs à la forêt et à la terre créera aussi de nouveaux niveaux et types de challenges pour la gouvernance de la forêt. Comme nous le mentionnions précédemment, la mainmise sur les élites par de puissants intérêts économiques dans des contextes de gouvernance faible et intermittente constituera l'un des défis principaux. En outre les maigres résultats en matière de réformes de la réglementation, les intérêts industriels campant sur leurs positions, les économies d'échelle et l'affaiblissement des rôles et responsabilités des gouvernements nationaux représentent des défis considérables avant que tout cela ne puisse devenir une réalité.

Karsenty (dans cet ouvrage) et Sunderlin *et al.* (2008) s'inquiètent à l'idée que les rémunérations au titre du nouveau mécanisme REDD, pour éviter la déforestation, n'encourage les États à rechercher des « rentes de conservation » aux dépens des collectivités locales. Si de puissants réseaux clientélistes, des compagnies multinationales et des groupes ethniques de migrants ont été plus efficaces à saisir les opportunités économiques de l'Afrique dans le passé (Bonacich 1973 ; UNSC 2002), il est impératif que nous jetions un nouveau regard sur caractéristiques nécessaires des réformes de gouvernance pour permettre que ces opportunités soient saisies dans l'intérêt des communautés locales et des sociétés africaines. Il ne fait aucun doute que l'Etat central a un rôle à jouer dans la régulation de l'industrie. Il devra veiller à ce que les normes sociales et environnementales soient respectées et aider les ménages ayant peu de ressources à participer aux marchés émergents et à accéder à leurs avantages. L'un des grands défis dans les décennies futures

sera d'œuvrer en faveur du passage d'une gouvernance faible et de schémas historiques de corruption et de clientélisme à des conditions permettant aux gouvernements d'agir dans l'intérêt public.

Les contributions dans cet ouvrage

Cet ouvrage est sub-divisé en trois grandes sections. La première partie (*La gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique : le décor*) fournit un aperçu des thèmes clés. La deuxième partie (*Décentralisation ; moyens d'existence et gestion durable de la forêt*) explore ces thèmes clés, associés aux processus de décentralisation et à ses résultats, y compris un bref examen de la mesure dans laquelle cette décentralisation a été réalisée, les retombées des réformes de décentralisation sur les moyens d'existence des populations et les leçons tirées des efforts déployés pour se servir de la décentralisation comme levier pour atteindre les objectifs environnementaux et ceux relatifs aux moyens d'existence des populations rurales. La troisième section (*Echanges internationaux, finance et réformes de la gouvernance du secteur forestier*) considère certains des facteurs déterminants qui sont à la base des tendances de ce secteur, notamment les grands changements de politiques et d'organisation industrielle, l'émergence du carbone comme produit forestier de base à l'échelon mondial ainsi que certaines des initiatives et défis liés à l'exploitation des ressources forestières de valeur en vue d'un développement local et national significatif dans le contexte du développement des échanges mondiaux.

La première partie est composée de trois études qui aident à fournir un cadre à cet ouvrage. La première étude, celle de Jesse Ribot ; constitue la fondation des discussions sur la décentralisation : il tire au clair un certain nombre de concepts, fournit un bref historique des décentralisations passées en Afrique, souligne certains des obstacles à la mise en œuvre de la décentralisation démocratique dans la pratique et dégage des leçons sur les processus de la décentralisation et des ses résultats. Il soutient que des réformes de décentralisation démocratique ne se font que rarement dans le domaine de la foresterie ou dans tout autre secteur, de sorte qu'il est difficile de comprendre les conditions grâce auxquelles la décentralisation démocratique améliore l'équité et l'efficacité et soulage la pauvreté. Il termine en esquissant des opportunités à saisir pour légiférer et mettre en œuvre la décentralisation démocratique ainsi qu'une approche pour la promotion de la gouvernance environnementale démocratique.

A partir d'un questionnement sur la démocratie locale et les conditions de son exercice, Chimère Diaw analyse, dans le chapitre suivant, la fracture entre les formes politiques et discursives dominantes de décentralisation et de conservation et l'infrastructure locale, largement invisible mais hautement résiliente, d'institutions coutumières et de réseaux de légitimation sociale. S'appuyant sur la revue d'une quinzaine de cas, il montre que les réformes et systèmes de gouvernance qui ont favorisé des institutions « sur mesure » au détriment de cette complexité des systèmes locaux se sont heurtés à des problèmes non anticipés dont les manifestations sont récurrentes. Ceux-ci sont marqués, notamment, par une mainmise des élites et une propension du pouvoir décentralisé à évoluer en dehors de

ses propres structures de légitimation et par le caractère élastique de la démocratie locale dans les politiques de conservation (voir également Diaw 1998). Diaw montre également que dans un certain nombre de cas (Inde, Australie, Sénégal, Gambie, Panama, notamment) des formes ou mouvements de conservation populaires autonomes se sont développés avec succès en dehors de l'initiative étatique ; ces mouvements « prennent l'espace » de la décentralisation, ce qui est une métaphore pour exprimer le rôle de ces acteurs comme *sujets* actifs de démocratie locale et pour soutenir l'idée que la décentralisation serait mieux servie si elle pouvait en retour créer, octroyer ou aménager les espaces de liberté permettant cette prise de parole et d'initiative plutôt que de tenter de surdéterminer la manière dont les acteurs locaux devraient s'organiser.

Le dernier chapitre de cette section est celui d'Alain Karsenty, qui étend le dialogue relatif à la gouvernance de la forêt jusqu'au domaine international, en mettant l'accent sur l'apparition d'une nouvelle architecture mondiale pour le commerce des produits forestiers. Il présente le concept de « grand jeu » pour renvoyer aux rivalités stratégiques entre les puissances qui cherchent à contrôler des zones géographiques ou des ressources de grande valeur et il explore ainsi deux « grands jeux » qui se déroulent à l'heure actuelle en Afrique. Le premier a trait aux économies émergentes, comme la Chine, générant de nouvelles rivalités en Afrique pour l'accès aux ressources naturelles qui constituent un important enjeu (et, dans une moindre mesure, l'accès aux marchés) tout en érodant l'influence de la Banque Mondiale et d'autres intérêts occidentaux – avec un risque potentiel pour les réformes de gouvernance en cours. Le deuxième est relatif au positionnement des acteurs autour des revenus futurs de la conservation liés aux efforts internationaux de lutte contre le changement climatique.

La deuxième partie contient sept études. Elles se concentrent sur les thèmes principaux qui ont caractérisé les publications et la pratique en matière de décentralisation de la forêt et de la gestion durable de celle-ci en Afrique et à l'échelon planétaire. Le premier de ces thèmes concerne le rapport entre gestion décentralisée de la forêt et moyens d'existence des populations locales. Le document de Pamela Jagger illustre les raisons pour lesquelles l'Ouganda se situe à l'avant-garde des réformes de gouvernance dans la région (Ndegwa 2002) pour ce qui est de la proportion de forêts gérées par des administrations locales décentralisées, et explore la mesure dans laquelle ceci a abouti à des améliorations des moyens d'existence des populations locales et de la gestion durable des forêts. Tom Blomley et ses collègues se penchent sur une série analogue de questions, tout en se concentrant sur les résultats de la gestion forestière communautaire en matière de moyens d'existence en Tanzanie. Il cherche à comprendre pourquoi une politique progressiste permettant que pratiquement tous les avantages provenant de la gestion forestière soient récupérés aux niveaux des communautés ou des groupements d'utilisateurs de la forêt, n'a néanmoins pas entraîné les retours économiques escomptés pour les communautés locales. Les facteurs étudiés comprennent la qualité des ressources transférées aux collectivités, les échecs de la gouvernance à différents niveaux et plus généralement des considérations sur la destruction de l'environnement. Solange Bandiaky et Anne-Marie Tiani étudient les impacts locaux à travers le prisme de l'équité, et cherchent à savoir dans quelle mesure la gestion décentralisée de la forêt a effectivement apporté les avantages

théoriques escomptés sur le plan de l'équité et d'une amélioration de la représentation des groupes marginalisés.

La série suivante de documents porte sur le défi que constitue la promotion des avantages provenant de la décentralisation des revenus forestiers (décentralisation fiscale) sur les moyens d'existence des populations locales. Sébastien Malele Mbala et Alain Karsenty explorent les tentatives d'élaboration de politiques de décentralisation fiscale mais aussi leurs pièges en RDC, où une longue période de troubles politiques a créé une absence totale d'administration dans de vastes zones forestières. Ils font ressortir les problèmes que constitue la répartition des richesses issues des ressources naturelles dans des pays en cours de décentralisation mais avec des régions inégalement dotés en ressources naturelles. Patrice Bigombe Logo se penche sur les facteurs qui empêchent de recueillir des améliorations notables des conditions locales d'existence grâce à la décentralisation fiscale au Cameroun, notamment comment la mainmise par les fonctionnaires des administrations locales sur les élites et leur responsabilité vis-à-vis des échelons supérieurs de la hiérarchie ont influé sur l'amélioration du bien-être des populations locales par le biais de revenus forestiers importants vers les municipalités et les collectivités locales. Brehima Kassibo lui aussi illustre les différentes façons dont les intérêts des élites (en l'occurrence des marchands et fonctionnaires) peuvent peser sur les réformes en cours et les flux monétaires issus des ressources, et en fin de compte sur les incitations locales en faveur d'une exploitation durable. L'un des thèmes communs à tous ces documents est le rôle joué par les intérêts politiques qui s'approprient les opportunités et des positions privilégiées dans un contexte caractérisé par une gouvernance faible ou changeante et un équilibre des pouvoirs imparfait.

Un autre thème central dans cette section est la relation entre une gestion décentralisée de la forêt et la durabilité de l'environnement. Les constatations opposées dans les études de Jagger et de Blomley *et al.* démontrant que les résultats environnementaux peuvent être à la fois négatifs et positifs, trouvent des explications partielles chez Everisto Mapedza et Nadia Rabesahala Horning. Mapedza examine l'influence de l'incertitude politique sur la capacité à maintenir les avancées en matière d'équité et de durabilité, obtenues grâce à deux des initiatives du CBNRM au Zimbabwe reconnues à l'échelon international comme de grandes réussites. Il analyse le rôle du contexte plus général de la gouvernance dans l'orientation de la mise en œuvre de la gestion décentralisée des ressources naturelles et de ses résultats et évoque des thèmes paradigmatiques concernant le débat sur la conservation intégrée et le développement. Parmi ceux-ci il faut mentionner le rôle des systèmes fondés sur l'incitation (par opposition aux systèmes réglementaires) pour une gestion durable des forêts afin de renforcer la résilience dans des temps d'incertitudes politiques et économiques. Comment concilier la conservation et les préoccupations quant aux moyens de subsistance des populations locales (par le biais de transferts de ressources à valeur économique significative) et le rôle d'institutions publiques efficaces qui puissent prendre le relais des efforts locaux pour assurer des fonctions cruciales pour l'écosystème. L'étude de Horning fait une tentative ambitieuse pour énoncer une série de conditions limitées et spécifiques grâce auxquelles la conservation devient possible. Elle se penche sur le rôle de certaines conditions et leur interaction – parmi lesquelles les intérêts des utilisateurs individuels – la question de savoir comment leurs intérêts

peuvent s'accorder avec ceux d'autres utilisateurs ainsi que les possibilités de mise en application des règlements. Son document fait écho à un thème central de tous les écrits sur la décentralisation, à savoir que les règlements à eux seuls ne sauraient être suffisants pour assurer les résultats qu'ils visent à obtenir.

La troisième partie comprend sept études qui, au-delà de la décentralisation, concernent des questions plus vastes de gouvernance forestière, mettent l'accent sur les tendances clés dans le domaine des échanges mondiaux et des investissements, et sur la question de savoir comment ces tendances influent sur les utilisateurs locaux des forêts, sur les tentatives faites pour renforcer la gouvernance des forêts dans un contexte d'accroissement de la demande de produits et de services forestiers. Le premier chapitre, celui de Henry Owusu, examine les conséquences à long terme sur l'environnement et les communautés forestières du programme des années 80 de redressement économique du Ghana, fondé sur libéralisation des marchés. Qualifié de grande réussite à l'échelon international, ce chapitre souligne les conséquences de la reddition de comptes vis-à-vis des seuls acteurs financiers internationaux – qui a transformé de manière spectaculaire les relations traditionnelles entre les secteurs formels et informels de l'industrie du bois – sur les emplois et les moyens d'existence des populations locales. Le chapitre de Simon Milledge démontre de quelle manière l'opportunité formidable fournie par la croissance récente et rapide des exportations tanzaniennes de bois d'œuvre a abouti à des résultats médiocres sur le plan de l'équité et de la répartition des bénéfices. Il analyse de quelle manière les incertitudes créées autour des réformes de gouvernance interagissent avec les forces mondiales du marché pour déboucher sur une série d'incitations perverses ainsi qu'à des carences de gouvernance. Le chapitre de James Gasana et Jean-Marie Samyn résume la situation actuelle sur le continent en matière de coopération internationale sur le plan de l'application de la législation et de la gouvernance de la forêt (FLEG) dont l'objectif est de réduire l'abattage illégal et le commerce illicite de bois, mais aussi d'encourager le commerce de bois provenant de sources durables. Les auteurs se demandent dans quelle mesure une meilleure prise de conscience et un ensemble d'engagements à différents niveaux ont entraîné les résultats escomptés, dans quelle mesure l'acquisition de connaissances pour la mise en œuvre de la FLEG et des instruments de gouvernance complémentaires sont nécessaires pour consolider les gains potentiels découlant des initiatives de la FLEG, notamment pour traiter le problème récurrent de l'exploitation illégale. Luke Freeman et ses collègues examinent les potentiels et limitations d'instruments de marché pour accroître les avantages en provenance du commerce international du bois pour les moyens d'existence locaux – plus particulièrement par le biais de la certification accordée par le Forest Stewardship Council (FSC). Ces auteurs analysent les promesses et pièges des exigences du FSC en matière de consentement préalable, libre et éclairé, notamment en recherchant de quelle manière les chasseurs – cueilleurs Pygmées sont consultés et impliqués dans la gestion des concessions forestières du Bassin du Congo.

Les deux dernières études de la partie III sont consacrées – aux nouvelles tendances dans le secteur forestier qui aggravent les défis que pose la gouvernance de la forêt dans le continent. La contribution de Jean-Marc Roda s'intéresse au basculement intervenu vers le milieu des années 1990 dans l'organisation industrielle de la production et du commerce des bois tropicaux. Elle fait ressortir les propriétés qui confèrent un avantage

concurrentiel à un mode d'organisation qui s'appuie sur les réseaux ethniques, réseaux qui ont réussi à saisir les opportunités commerciales existantes et qui font montre de leur habileté à exploiter les failles de la gouvernance.¹ Cette étude suggère que des instruments de gouvernance plus créatifs sont nécessaires pour assurer la durabilité et une répartition plus équitable des fruits du secteur forestier.

Le chapitre suivant, rédigé par Jürgen Blaser *et al.*, traite de l'émergence du marché du carbone dans le secteur forestier. Les auteurs se demandent dans quelle mesure les coûts de transaction élevés et des exigences complexes représentent des barrières insurmontables pour un partage équitable des bénéfices, ainsi que les questions de gouvernance associées aux crédits carbone en tant que nouvelle « commodité » de la foresterie internationale. Ils examinent les questions clés qui doivent être traitées dans les secteurs public et privé ainsi que dans la société civile afin d'assurer une bonne gouvernance des ressources forestières dans le contexte du changement climatique. Ils illustrent la nouvelle couche de complexité apportée par les nouvelles opportunités alors qu'il s'agit de favoriser des retours économiques significatifs pour la société.

Chacune de ces études rappelle les défis à relever pour exploiter les ressources forestières de valeur afin d'assurer un développement local et national significatif dans le contexte de l'accroissement de la demande mondiale des produits et services forestiers. Le chapitre de conclusion écrit par Doris Capistrano fait une synthèse, des différents courants de pensée et des témoignages qui se trouvent dans ces documents en s'appuyant sur les conversations plus générales de Durban et des ateliers antérieurs.

Conclusions

Le secteur forestier fait face à des défis de gouvernance uniques fréquemment liés à des exigences rivales vis-à-vis des recettes du gouvernement, des valeurs en matière de moyens de subsistance et de la mise à disposition de biens publics sous la forme de services relatifs à l'écosystème forestier. A cet égard les challenges de l'équité et de la durabilité sont primordiaux. Les défis séculaires de la gouvernance des forêts sur le continent tout entier risquent de croître de manière exponentielle à mesure que de nouveaux acteurs publics et privés chercheront à obtenir un accès privilégié à la terre et à des ressources de plus en plus limitées. A l'échelon mondial ce livre fait partie d'un projet plus vaste : suivre de près la pulsation de la gouvernance des forêts et de la décentralisation, continuer le partage de connaissances entre pays et explorer les thèmes émergents liés à la gouvernance des forêts et à la décentralisation dans les grandes régions du monde. Qui plus est, il représente un effort pour tirer au clair ce que nous avons appris de la décentralisation dans le passé et faire ressortir les futurs challenges, afin de mieux préparer les communautés africaines, leurs dirigeants et la société civile à affronter ces défis et les opportunités qui se présentent sur notre route.

¹ Mais également à se conformer à la législation lorsque la gouvernance est forte.

Partie 1

Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation : construire le dialogue

Chapitre 2

Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne

Une analyse sommaire

J.C. Ribot

Résumé

Comment les interventions dans la foresterie peuvent-elles appuyer l'émergence d'une démocratie locale ? Comment la démocratie locale peut-elle encourager une gestion et une utilisation juste et durable de la forêt ? Plusieurs théories (choix publics, nouvel institutionnalisme, sciences économiques néoclassiques, action collective, propriété commune, droits de l'homme et théorie de la démocratie) indiquent que la décentralisation démocratique peut améliorer l'équité et l'efficacité de la gestion des ressources naturelles et de la fourniture de services. Ces théories estiment qu'une réduction des coûts des transactions et l'intégration des besoins ainsi que des aspirations des populations locales dans les décisions locales produiront des améliorations. Mais les réformes de la décentralisation démocratique étant rares – dans la foresterie comme dans d'autres secteurs – nous ne comprenons pas réellement les conditions dans lesquelles elles peuvent améliorer l'équité et l'efficacité, ou réduire la pauvreté dans le secteur de la foresterie ou dans tout autre secteur. Il y a eu suffisamment d'expériences comportant des projets de petite envergure qui ont permis de prouver que ces théories de la décentralisation ont une certaine validité. Il faudrait examiner de plus près pourquoi et quand se produisent les décentralisations, puis évaluer les facteurs multiples déterminant leurs résultats. Cet article analyse l'histoire des réformes de la décentralisation en Afrique et les connaissances acquises en matière de gestion locale dans le secteur forestier. Ensuite, il examine les entraves aux réformes de la décentralisation dans le secteur de la foresterie et décrit les obstacles et les opportunités pour légiférer et mettre en application les réformes de décentralisation démocratiques. Enfin, l'article décrit une approche susceptible de promouvoir une gestion démocratique de l'environnement.

Introduction

La démocratie signifie que les dirigeants sont redevables à leurs peuples. Ainsi, les différentes institutions au niveau local doivent rendre des comptes aux populations locales de différentes manières. Quelles institutions, autorités ou catégories de personnes

représentent (où « représentation » signifie être comptable vis-à-vis d'eux et être capable de répondre à leurs besoins) les populations « locales » dans la foresterie ? Qui reçoit l'autorité ou le pouvoir de gérer les forêts dans le cadre d'une réforme ou d'un projet particulier ? Le choix des interlocuteurs institutionnels locaux par les agences d'intervention – gouvernements centraux, donateurs, grandes organisations non gouvernementales (ONGs) ou agents de développement internationaux – est important. Travailler avec différents types d'institutions locales – privées, publiques, représentatives, administratives, ou civiles – devrait produire différents résultats sur le plan de l'équité, de l'efficacité et de la démocratie (Woolcock et Prichett 2005 ; Ribot 2006 et Ribot, Chhatre et Lankina 2008).

Le choix des acteurs locaux par les intervenants reflète en partie ce que ces derniers tentent de réaliser – par exemple, les processus démocratiques, le renforcement de la société civile, ou la privatisation. Certains ont pour objectif de renforcer les institutions publiques (ministères d'exécution ou collectivités locales décentralisées) ; les autres enracinent la soit disant société civile (organisations non gouvernementales, organisations communautaires de base, et certaines autorités coutumières locales). Encore, d'autres intervenants préfèrent soutenir les institutions privées (sociétés, individus, et certaines autorités coutumières locales). Ils peuvent être motivés par une position néolibérale et anti-étatisme accompagnée d'une vue dichotomique du « gouvernement corrompu et mauvais » face à la « bonne société civile » et au « secteur privé performant ». Leurs choix peuvent refléter une conformité générale mal informée des tendances du développement en matière de bonne gouvernance, de mauvais gouvernement, de privatisations, de réduction de la part de l'état pour construire un troisième secteur ou de tentative de créer une collectivité locale par le biais de la décentralisation. Les choix effectués par les agences d'intervention peuvent également ne refléter que l'opportunité d'appliquer des actions de gestion forestière – les praticiens ou les agents de développement peuvent choisir l'interlocuteur le plus rapide ou le bon marché pour mettre en place un plan de gestion, un processus participatif, une plantation forestière, une aire protégée ou tout autre succès mesurable qu'ils peuvent ensuite présenter à leur agence-mère. La combinaison des catalyseurs et des choix institutionnels qui ont été faits nous amène à l'amalgame confus de la diversité actuelle d'institutions locales.

La décentralisation (voir l'encadré 1 : Définitions) est un type particulier de choix institutionnel. Elle englobe un ensemble de réformes juridiques (ou légales) qui aboutissent au transfert des pouvoirs du gouvernement central aux échelons inférieurs du gouvernement – c'est-à-dire aux bureaux administratifs locaux ou à la collectivité locale décentralisée. La gestion communautaire de base des ressources naturelles (GCBRN) est une forme d'intervention qui en général implique les communautés dans la conception et la réalisation des projets à travers des processus participatifs, des comités, des groupes d'utilisateur, des chefs, des ONGs, des entreprises privées ou des particuliers. Cela n'est pas à proprement parler de la décentralisation dans la mesure où la majorité de ces organisations locales ne font pas partie du gouvernement ou ne reçoivent pas de droits ou de pouvoirs dans les processus de GCBRN. La GCBRN est en soi un vaste sujet – c'est un moyen d'intervention qui en dépit de toutes ses imperfections, demeure très populaire (Blaikie 2006). Cet article est consacré à l'examen d'une forme

d'intervention que la plupart des gouvernements africains prétendent pratiquer et dont les services de foresterie se réclament – *la décentralisation démocratique* ou le transfert de pouvoirs aux collectivités locales décentralisées. Alors que le transfert de pouvoir à un agent d'exécution locale du ministère est une forme de décentralisation (appelée déconcentration administrative), certains partisans de la GCBRN le considéreraient comme une GCBRN. Mais, la décentralisation démocratique, dans le cadre de laquelle les autorités représentatives locales reçoivent les pouvoirs au nom des citoyens locaux, peut se compter au nombre des multiples manifestations de la GCBRN. C'est la forme de GCBRN qui est considérée dans cet article.

La distinction entre la GCBRN et la décentralisation démocratique de la gestion des ressources naturelles (GRN) est que la seconde vise spécialement à impliquer des populations entières – tous les citoyens – dans les processus de décisions de GRN basées sur l'autorité représentative (voir Alden Wily n.d. ; Ribot 2002). Comme les interventions de développement de la Banque Mondiale axées sur le développement communautaire participatif, les praticiens de la GCBRN définissent la communauté pour chaque intervention – le groupe d'utilisateurs, les « parties prenantes », les populations riveraines de la forêt, les pêcheurs. Ils définissent en outre le mode de représentation de cette « communauté » au moment où leur projet est mis en œuvre – à travers les comités nommés, les comités élus, les forums de parties prenantes, les processus participatifs, les « chefs coutumiers », le personnel du projet, etc. Les instances de GCBRN ne représentent souvent qu'une sous-section de la population. La décentralisation démocratique implique cependant des transferts vers une collectivité locale élue apparemment représentative, sous l'autorité de laquelle la « communauté » est définie comme les « citoyens » – ceux qui vivent dans la juridiction. La collectivité dans laquelle la représentation est importante comme l'indique la théorie, l'inclusion d'une large base de citoyens dans la prise de décision peut améliorer l'efficacité, l'équité ainsi que les résultats de la gestion des ressources naturelles (Agrawal et Ribot 1999). Représenter toute une population donne apparemment plus de chances au processus décisionnel à être appliqué de façon plus équitable et plus efficace. La commune locale en tant que forme d'institution est également une forme d'institution extensible qui couvre les territoires nationaux entiers et est durable, en ce sens qu'il s'agit d'une forme de gouvernement local imposé par la loi. Ces derniers avantages font également du gouvernement local une infrastructure solide pour une participation durable et élargie, distincte de la GCBRN parce que, en tant qu'élément du gouvernement, elle ne s'effondre pas une fois les fonds du projet épuisés.

La décentralisation démocratique est fondée sur le transfert des décisions de gestion et d'utilisation de la foresterie à des instances locales largement représentatives, et doit donc se dérouler dans le cadre d'efforts plus amples pour construire une collectivité locale (Alden Wily n.d.). Un des premiers obstacles à la décentralisation démocratique dans la foresterie, comme dans n'importe quel autre secteur, est l'incapacité des gouvernements centraux à instaurer des communes décentralisées locales qui ont un pouvoir et rendent des comptes à la population locale. L'incapacité des ministères d'exécution à travailler avec des collectivités décentralisées locales même lorsqu'ils sont en place et sont tenus à rendre compte, est un second obstacle. Mais, la foresterie décentralisée ainsi que la foresterie communautaire ont fait face à de nombreux autres obstacles et déceptions. Les

Encadré 2.1 Définitions

Décentralisation est un acte par lequel un gouvernement central cède formellement des pouvoirs aux acteurs et aux institutions à des niveaux inférieurs dans une hiérarchie politique, administrative et territoriale. La décentralisation est habituellement divisée en *décentralisation démocratique* et *déconcentration*.

La décentralisation démocratique (souvent appelée décentralisation politique ou dévolution) survient lorsque les ressources et les pouvoirs sont transférés vers des autorités représentatives et redevables à l'égard des populations locales. Il s'agit de collectivités locales dûment élues. La décentralisation démocratique vise à accroître la participation populaire dans la prise de décisions locale. La décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée de l'approche participative. Des deux formes primaires de décentralisation, la décentralisation démocratique est considérée comme la plus forte et celle dont, selon la théorie, l'on peut tirer le plus de bénéfices.

La déconcentration ou la **décentralisation administrative** implique le transfert des pouvoirs aux ramifications locales de l'Etat central, tels que les préfets, les administrateurs, ou les agents des ministères techniques. Ces corps redevables en amont sont des extensions locales de l'administration nommés par le niveau central. Ils peuvent avoir une quelconque redevabilité en aval attachée à leurs fonctions, mais leur première responsabilité reste à l'égard du gouvernement central. La déconcentration est la forme « faible » de la décentralisation parce que la reddition de comptes en aval n'est pas aussi bien établie que dans la forme démocratique ou politique de la décentralisation.

Le choix institutionnel est l'identification par les agences intervenantes du lieu où s'exerce l'autorité décentralisée, du partenaire local avec qui travaillent les agences intervenantes, et donc à qui elles transfèrent des pouvoirs ou offrent un soutien.

La reconnaissance est l'acceptation d'une personne, d'une culture, ou d'une institution différente. Le choix des autorités locales ou des organisations par le gouvernement ou par les agences internationales est une forme de reconnaissance ou d'acceptation. Les institutions locales sont reconnues à travers le transfert de pouvoirs, le partenariat dans les projets, l'engagement dans des contrats, ou à travers la participation au dialogue et à la prise de décisions. En tant que concept analytique, la reconnaissance nous aide à nous concentrer sur les effets du transfert des pouvoirs et du soutien aux institutions locales sélectionnées.

La représentation démocratique se produit quand un chef ou un représentant est sensible aux besoins et aux aspirations de la population. Lorsque la population peut sanctionner le chef pour que celui-ci soit considéré responsable, la représentation peut alors être qualifiée de démocratique.

La citoyenneté est la capacité d'être politiquement engagé. Elle détermine la finalité de la politique dans laquelle on est impliqué. Dans une démocratie libérale, la citoyenneté

est souvent associée à la revendication de certains droits civils, sociaux et politiques, indépendamment de l'identité et des intérêts individuels.

Le domaine public englobe les ressources et les décisions sous contrôle public qui servent de base à la prise de décision publique. Le domaine public est le domaine des pouvoirs que les citoyens peuvent être à même d'influencer. Il définit l'espace de la démocratie représentative.

La subsidiarité est l'idée que le meilleur niveau pour la politique et les décisions procédurales est le niveau le plus local possible auquel les décisions ne sont pas susceptibles de produire des effets négatifs sur les échelons supérieurs de l'organisation économique, sociale ou politico-administrative.

L'articulation est la jonction fonctionnelle de deux parties pour qu'elles puissent fonctionner ensemble en se soutenant mutuellement. Un exemple d'articulation politique est celui des gouvernements locaux et nationaux qui deviennent interdépendants et doivent travailler ensemble en raison d'intérêts partagés – comme lorsque le gouvernement local recueille des voix pour les acteurs centraux et les acteurs centraux fournissent des ressources au gouvernement local.

Sources : Føllesdal 1998 ; Isin et Turner 2002 ; Sparke 2004 ; Ribot 2004, 2007 ; Rocher et Rouillard 1998 ; Chhatre 2008

études de cas et la recherche comparative indiquent que la décentralisation démocratique et la GCBRN ne font pas beaucoup pour la conservation et que la conservation peut ne pas être bonne pour les moyens locaux de subsistance (Tacconi, Saigian et Syam 2006 ; Blaikie 2006).

Cette dernière décennie a vu naître une série de recherches sur des formes de foresterie et de décentralisation – les formes prises et leurs effets. Le domaine principal de la recherche porte sur les conditions dans lesquelles s'applique la décentralisation de la foresterie. Pourquoi se produit-elle ? Pourquoi ne se produit-elle pas habituellement : quelles en sont les raisons et quels sont les moyens de résistance et de recentralisation ? Un deuxième domaine de recherche s'est penché sur les conditions dans lesquelles la décentralisation forestière affecte la qualité de la gestion de la forêt. Quand engendre-t-elle la dégradation ou la déforestation ? Quand aboutit-elle à la conservation ? Un troisième domaine de recherche concerne les conditions dans lesquelles la décentralisation forestière améliore les moyens de subsistance. Quand la décentralisation augmente-t-elle le revenu local ou améliore-t-elle l'accès aux produits de subsistance ? Quand la déforestation ou la conservation (dans le cadre de la gestion décentralisée) améliorent-elles les moyens de subsistance ? La relation entre la décentralisation de la foresterie et la formation de la démocratie locale est un autre domaine qui n'est pas abordé directement dans la littérature, et que je traiterai également dans cet article. Quand est ce que les interventions locales de foresterie soutiennent la démocratie locale ?

En dépit des obstacles et des limitations, les théoriciens et les praticiens de la décentralisation croient qu'il existe au moins trois séries de valeurs que la décentralisation démocratique peut promouvoir : meilleure utilisation et conservation des services environnementaux ; amélioration des conditions de vie rurales ; et responsabilisation dans la gestion des affaires locales. Ces valeurs sont partagées avec la GCBRN et seront explorées dans cet article. Des théoriciens et bon nombre de praticiens de la GCBRN croient que les trois sont interconnectées, mais à ce jour, ces interconnections demeurent hypothétiques – ou du moins fortement dépendantes de conditions qu'il faut encore comprendre. Néanmoins, les trois valeurs valent la peine d'être poursuivies – et il y aura des compensations et un renforcement mutuels. Ce chapitre analyse ce que nous savons de ces relations et essaye de décomposer ces trois objectifs afin d'analyser les conditions minimales pour les réaliser séparément et/ou ensemble. Le chapitre explore certains des problèmes et des résultats associés aux réformes qualifiées de « décentralisation » dans le secteur de la foresterie, et décrit quelques possibilités d'avancement.

Décentralisation de la foresterie dans le contexte historique

L'histoire du gouvernement local en Afrique est celle de la gestion, du contrôle et de l'intégration territoriales (Buell 1928 ; Mamdani 1996). La mise en place de la collectivité locale est profondément enracinée dans la gestion des sujets et dans l'extraction de la richesse à l'époque coloniale. Les puissances coloniales ont essayé de transférer la gestion administrative du monde rural aux autorités « coutumières » dans le cadre de ce que les Britanniques appelaient « la règle indirecte » et que les Français qualifiaient « d'association ». Les Portugais ont suivi le même type de politique. Les colonisateurs ont utilisé les autorités coutumières locales comme administrateurs de l'Etat central dans le cadre de ce qui était une déconcentration localement enracinée. A l'indépendance au milieu du siècle dernier, les nouvelles et jeunes nations de l'Afrique ont choisi de recentraliser le contrôle, de consolider le pouvoir et ce n'est que plus tard dans les années 70 qu'elles ont relancé la décentralisation. En dépit des mécontentements exprimés envers la démocratie locale pendant la période coloniale, ce n'est que dans les années 80 que le discours sur la décentralisation a adopté de manière générale le langage d'affranchissement démocratique. Plutôt que de gérer les sujets, la décentralisation s'est tournée vers la construction de la démocratie et la transformation conséquente des sujets en citoyens.

Le changement de discours dans un grand nombre de pays a été suivi par de nouvelles lois introduisant ou renforçant les autorités locales élues. Parallèlement à ces réformes politico-administratives, les services de foresterie et les praticiens de la foresterie ont également modifié leur langage et leurs pratiques en faveur d'une plus grande participation, puis de la « décentralisation ». Comme l'administration générale de l'Afrique coloniale, les services de foresterie ont également cherché à soumettre les populations rurales africains. Les forestiers étaient à la tête de la colonisation rurale de 1910 à 1916,¹ et ont été les

1 Dans les premiers temps de la colonisation, les agents forestiers étaient souvent les premiers professionnels à accompagner les militaires à l'intérieur des terres en Afrique.

premiers à accompagner les militaires coloniaux à l'intérieur de l'Afrique. Les agents forestiers ont toujours suivi le discours et les conventions administratives de leur époque. Ils ont également suivi les pratiques de leur époque – qui consistaient à contrôler et à gérer le monde rural à des fins extractives,² même lorsque le discours a évolué pour parler de participation et d'affranchissement à la fin du 20^{ème} siècle.³

Les réformes de la décentralisation à travers l'Afrique ont abordé le nouveau siècle dans un esprit d'espoir et de frustration. Comme la promesse de la démocratisation apportée par la chute du mur de Berlin, à l'aube du nouveau siècle, le transfert de l'autorité et l'autonomisation locale et l'affranchissement n'étaient presque même pas naissant. Beaucoup de réformes ont été mises en place mais peu de changement substantiel est intervenu sur le terrain (voir Kulipossa 2004 ; Ribot 2004 ; Ribot et Oyono 2005). En outre, l'engrenage du changement était enclenché. Les chefs coutumiers ont commencé à re-immérer et à vigoureusement défier la décentralisation démocratique (van Rouveroy, van Nieuwaal et van Dijk 1999 ; Geschiere et Boone 2003 ; Ntsebeza 2002, 2005). Alors que les bailleurs du fonds poussent toujours plus vers la décentralisation, les gouvernements centraux commencent à maîtriser l'art de re-centraliser tout en décentralisant – faisant le bonheur de chacun dans la sphère politique de l'état et des bailleurs tout en offrant peu de nouveaux avantages aux collectivités ou aux populations locales (Ribot, Agrawal et Larson 2006).

Dubois (1997) identifie trois phases dans la gestion de la foresterie en Afrique : une ère technocratique sur le modèle colonial, une période « participative » commençant dans les années 80, et une ère « partie prenante » basée sur la négociation qui a démarré vers la fin des années 90. Les deux dernières ères coïncident avec le début des réformes de décentralisation à travers le continent. Dans les dernières décennies, Dubois constate un glissement de la capacité à participer aux projets des autres vers la capacité à négocier avec influence significative. Malgré que les interventions négociées ne peuvent être ni démocratiques ou ni décentralisées, elles sont un pas vers un plus grand contrôle du processus par la communauté. En 2000, Alden Wily (n.d.) décrit les programmes de foresterie en Afrique comme évoluant des efforts de partage de revenus – ou d'avantages – vers un vrai partage du pouvoir. C'est une évolution dans laquelle les villages vont de l'accès de la forêt pour utilisation ou sont autorisés à partager une partie du revenu vers une situation où les communautés locales deviennent elles-mêmes gestionnaires des ressources. Cette évolution modifie la relation entre les communautés et les services de la

2 Lors de la période coloniale la gestion était l'objectif. Aujourd'hui, l'objectif est la participation et il évolue vers la représentation. Indiquant le but de la mission de la France, l'agent forestier français Bertin (1919 : 305) écrit : « Nous nous engageons, en effet, à connaître toutes les espèces exploitables négligées à ce jour, et qui auraient dû être utilisées au bénéfice de l'industrie » (en italique dans l'original). Bertin veut également former les « indigènes » (employant le terme de dressage) afin de tirer le maximum de leur travail. Bertin (1919 : 308) déclare :

« L'objectif final vers lequel nous devons tendre est de laisser la majorité du travail forestier aux indigènes, ainsi que l'organisation de petites entreprises locales intéressées où les collectivités et les villages de noirs gèrent eux-mêmes leur travail et améliorent automatiquement leur efficacité. Mais on doit au moins enseigner aux noirs à utiliser des outils et des machines, certes plutôt rustiques, mais qui permettent néanmoins d'améliorer le rendement du travail humain. »

3 Le Sénégal a créé un code « participatif » de la foresterie en 1993 ; et le Ghana vers la fin des années 80 (Ribot 1995 ; Wardell et Lund 2006 : 1894). Les législations forestières participatives ont envahi le continent vers le milieu des années 90. Nombre d'entre elles ont ensuite été révisées quand la participation l'a cédé à la décentralisation.

forêt. Dans le dernier cas, le service de la forêt abandonne une partie de son autorité et la transfère à la communauté.

Alden Wily décrit une évolution dans le transfert de la gestion du service de la forêt aux communautés, avec au début, des transferts en faveur des groupes d'utilisateurs – parties intéressées dans la foresterie – puis, plus tard, en faveur des collectivités élus à objectif multiple. Elle cite le cas de la Tanzanie comme étant à la tête de cette forme véritablement démocratique et décentralisée de gestion forestière. Dans ce contexte « ... les gestionnaires au niveau de la communauté peuvent agir et être tenus à rendre comptes à leurs mandants » (n.d.17). En Tanzanie, ceci est rendu possible par l'existence de structures démocratiques de gouvernement local. Elle conclut en observant que « lorsque la gouvernance dévolue est peu développée, le transfert des pouvoirs pour la gestion locale de la forêt dans le cadre de la nouvelle législation est entravée ... » (n.d. 18).

Comme Alden Wily (n.d.) l'observe, une foresterie décentralisée exige des institutions gouvernementales décentralisées. La législation et la pratique en matière de foresterie reflètent un microcosme de réformes politico-administratives dans lesquelles elles s'inscrivent – et bien que le secteur résiste souvent à ces réformes, il en accepte au moins le discours. Alors que les ministères d'exécution, tels que l'environnement, la santé, l'éducation ou l'agriculture, peuvent d'eux-mêmes se déconcentrer, ils ne peuvent s'engager dans une décentralisation démocratique que si le pays a entrepris une décentralisation démocratique plus large. Une décentralisation démocratique de la foresterie exige la mise en place préalable d'autorités locales élues. Nous arrivons à la fin de la première décennie du nouveau siècle avec un discours clair sur la décentralisation démocratique et l'adoption de ce discours dans la foresterie. Mais, nous trouvons le nouveau siècle aussi lourd que le précédent en raison de manque des réussites à traduire le discours progressif en législation et la législation en pratique. Dans la section suivante nous examinons certains des obstacles récurrents sur le chemin de la décentralisation comme dans celui de la pratique.

Obstacles à la mise en place de la décentralisation

Les communes locales élues qui se multiplient en Afrique sont confrontées à de nombreuses contraintes. Les lois organiques et électorales impliquent que les élus doivent rendre des comptes aux échelons supérieurs des partis. Ces lois prévoient des dispositions budgétaires qui amènent les élus à rendre des comptes aux ministères d'exécution et à la législature. Ils disposent de peu de liberté de décision et peuvent à peine être considérés comme représentatifs. De plus, la plupart des agences de développement et des ministères d'exécution de la foresterie choisissent, même là où existent des autorités locales élues, d'œuvrer à travers des approches participatives, des approches de partie prenante ou de GCBRN.

Les ministères d'exécution de la foresterie ont, dans le cadre des nombreux efforts de décentralisation, créé ou renforcé leurs bureaux locaux, et ne sont en général pas passés

par une décentralisation démocratique. Lund et Wardell (2006 : 1896) notent au Ghana un mouvement en direction des groupes d'utilisateurs plutôt que des autorités représentatives. La législation de 1999 sur la forêt et la faune sauvage du Mozambique a donné naissance à des comités élus « fragiles » au niveau local en dépit de l'existence de gouvernements locaux élus (Salomão et Matose 2007). Dans la plupart des cas, lorsque des gouvernements locaux étaient impliqués, leur rôle principal consistait à terminer des plans de gestion instaurés par les services de la forêt ou à effectuer des activités de gestion forestière imposées – une sorte de corvée de l'ère moderne. Dans certains cas seulement, des pouvoirs de décisions importants ou de revenus ont été dévolus aux autorités locales comme en Ouganda, au Cameroun, au Sénégal et en Tanzanie (Ribot 2003 ; Oyono 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007).

Des douzaines d'études sur la foresterie et sur d'autres réformes de décentralisation des ressources naturelles en Afrique menées par le World Resources Institute entre 2000 et 2007 font état d'un avancement dans la mise en œuvre et les résultats ainsi que des restrictions dues à la recentralisation des pouvoirs des services environnementaux (ceci est expliqué plus en détail plus loin dans le paragraphe sur les facteurs influençant la décentralisation et ses résultats).⁴ Le résultat le plus frappant est que même dans les cas considérés comme de grands succès, la décentralisation démocratique de la forêt et la gestion d'autres ressources naturelles transfèrent trop peu de pouvoirs pour être significatives ou transfèrent ces pouvoirs aux autorités locales non représentatives (Ribot 2004 ; Ribot, Chhatre et Lankina 2007). Les pouvoirs sans représentation ou la représentation sans pouvoirs ne constituent pas une décentralisation. Nous ne nous attendons pas à une amélioration de l'équité, de l'efficacité ou de la démocratie dans l'une ou l'autre de ces configurations. En bref, la décentralisation démocratique des ressources naturelles de toute sorte est rare, la rendant très difficile à étudier. Néanmoins, des progrès ont été réalisés dans la décentralisation de la foresterie en dépit du recul enregistré après chaque avancée.

Par exemple, dans le cadre des décentralisations progressives au Mali, au Sénégal, en Tanzanie, et en Ouganda, des gouvernements locaux ont été démocratiquement élus pour recevoir les pouvoirs décentralisés (Ribot 2008 ; Alden Wily n.d.). Au Mali, cependant, le Service des Eaux et Forêts refuse de transférer les pouvoirs au gouvernement local élu en dépit des exigences des nouvelles législations forestières.⁵ De même, en Ouganda, les pouvoirs transférés aux institutions locales sont limités par des plans de gestion restrictifs imposés et par la restriction du nombre de forêts considérées comme « locales » (Namara 2001 ; Bazaara 2006 ; Muhereza 2006). La loi forestière de 2001 de l'Ouganda ne comportait aucune directive sur le choix des pouvoirs qui seront transférés, ni d'information sur les niveaux du gouvernement local qui devront les recevoir (ROU 2001).⁶ Au Sénégal, le code 1998 de la foresterie donne aux conseils ruraux le pouvoir de décider si et quand leurs forêts seront exploitées et le droit de préparer et d'appliquer

⁴ Voir les documents de travail de WRI sur <http://www.wri.org/publications/2284>.

⁵ Communications personnelles, Yaya Tamboura, Directeur national, Direction Nationale de la conservation de la nature, Bamako, Mali, novembre 2000 et les réunions avec les responsables de la foresterie au Mali en mars 2002.

⁶ Je ne dispose pas de la loi actualisée ni de la loi définitive. J'ai démissionné en 2001 d'un comité d'examen d'un projet de loi sur la foresterie lorsque ma requête de retirer le travail obligatoire de la loi a été ignorée.

des plans de gestion. Mais le service de la forêt ne les a autorisé à exercer aucun des droits qui leur ont été conférés par la loi (Larson et Ribot 2007). Dans ces cas, les lois donnent aux autorités locales le droit de gérer les ressources naturelles, mais elles sont soumises aux conditions restrictives imposées par les agences centrales de foresterie. En outre, au Mali et en Ouganda, nombre de forêts appartenant au domaine public sont privatisées au nom de la décentralisation (Ribot 1999 ; Muhereza 2001). La privatisation supprime les ressources publiques aux institutions démocratiques et les transfère aux instances coutumières (qui s'auto-réglementent, sont renfermées sur elles-mêmes ou souvent ne peuvent être sanctionnées) et à d'autres instances privées, un geste que ni ne soutient ni ne suit la logique de la décentralisation démocratique.

Les plans de gestion semblent être les moyens les plus couramment utilisés par les départements de la forêt pour re-centraliser toute autonomie pouvant découler du transfert des droits de gestion. Les périodes de foresterie participative et les périodes actuelles de foresterie « décentralisée » ont toutes deux été accompagnées d'une prolifération de plans de micro gestion. Les services de la forêt, avec l'aide des donateurs, ont exigé du comité du village, des utilisateurs ou des comités du projet ou de leurs autorités rurales élues d'élaborer des plans complexes de gestion avant d'avoir le droit de casser même une petite branche. Ces plans se sont révélés très complexes et très chers à élaborer. La tendance au cours des quatre ou cinq dernières années a été de parler de plans de gestion « simplifiés ». Mais dans la pratique la situation n'a pas beaucoup évolué. Les plans de gestion sont l'une des principales barrières permettant un contrôle permanent du ministère d'exécution, empêchant les populations rurales d'utiliser les ressources de leur environnement avant qu'elles n'acceptent d'effectuer ce travail de gestion forestière (Wardell et Lund 2006 : 1894 ; Ribot 1995, 2004 ; Latif 2002 : 67 ; Etoungou 2001 ; Graziani et Burnham 2002 ; Oyono 2003, 2004a, 2004b, 2004c ; Salomão et Matose 2007 : 15). Tout comme les approches participatives dans la foresterie, nombre d'exigences de la planification de la gestion ont été introduites lors de la période coloniale, et ont juste été retouchées à chaque nouvelle ère de la foresterie. En effet, la participation locale à l'élaboration des plans de gestion dans certains endroits est moins répandue ces dernières années qu'à l'époque coloniale (Wardell et Lund 2006 : 1894-6).⁷ L'octroi de licences et d'autorisations est également fréquemment utilisé pour exclure les populations locales des ressources ayant une valeur sur le plan commercial (Salomão et Matose 2007 : 14-5 ; Ribot 2008).

7 En 1919 le ministre des colonies a créé les « Conseils des notables » pour donner aux « indigènes » des régions rurales la possibilité de participer à l'administration ou d'être consultés à ce propos. Selon le ministre, l'objectif était la « création d'une élite qui plus tard, pourra participer plus étroitement et d'une façon plus personnelle à la vie économique et financière de la colonie » (cité dans Buell 1928 : 999). A partir de 1936, le gouvernement colonial français de l'Afrique de l'ouest a exigé la consultation de la population à travers les chefs de village à propos du choix d'un chef de canton. Les chefs de canton proposés devaient ensuite être approuvés et nommés par l'administration. (Cowan 1958 : 177). En effet, la règle indirecte a été décrite comme une forme de participation affranchissante :

« La règle indirecte a pour objectif principal le développement d'une société africaine capable de participer à la vie du monde moderne en tant que communauté à part entière. Dans les territoires où elle est appliquée, le gouvernement n'accepte pas l'encouragement des entreprises européennes comme une obligation, mais juge sa valeur à la lumière de la contribution qu'il peut apporter au développement africain. L'autre aspect de la règle indirecte – la conservation des établissements africains lorsque les besoins des Africains eux-mêmes n'appellent pas leur modification – est presque un corollaire naturel de cette attitude envers la pénétration européenne ... » (Lucy Mair, anthropologue libérale, 1936 : 12-14).

L'une des nombreuses techniques utilisées pour re-centraliser la législation sur l'environnement consiste à laisser aux décrets ministériels ou à l'ordre administratif le soin de prendre les décisions importantes concernant l'attribution des ressources précieuses. Cette technique est utilisée au Mali, au Cameroun, au Sénégal, en Guinée, au Burkina Faso, en Afrique du Sud, au Zimbabwe et ailleurs. Au Mali, par exemple, la décentralisation est réclamée par la constitution, alors que la décentralisation des pouvoirs sur les ressources naturelles est réclamée par la législation environnementale, comme le code forestier. Mais, dans le code de 1996 de la foresterie, les pouvoirs à déléguer sont laissés pour être spécifiés par décret du ministre responsable des forêts. Les procédures pour résoudre les litiges concernant la foresterie seront spécifiées sur ordre du gouverneur de chaque région nommé par l'état. Par conséquent, la décentralisation dans le secteur environnemental est finalement soumise à la discrétion du ministère responsable des forêts et de son personnel administratif. Ainsi, ce qui semble être une garantie constitutionnelle est transformé en décision soumise à la discrétion de l'exécutif (Ribot 2004). De même, au Sénégal, les lois de décentralisation transfèrent les pouvoirs de gestion forestière aux conseils ruraux élus, et les législations forestières confirment alors ce transfert, mais dans la pratique, le service de la forêt ne permet pas aux conseils élus de prendre des décisions (Ribot 2008). L'organisation de la production forestière est régie par un décret ministériel (République du Sénégal 1998).

Les agents forestiers utilisent nombre d'autres moyens pour reprendre le contrôle de la foresterie « décentralisée » (voir Ribot et Oyono 2005 ; Ribot, Agrawal et Larson 2006). Les agents forestiers cherchent souvent des revenus officieuses. Les systèmes de contrôle et de gestion se prêtent à une négociation de l'accès (Oyono 2005 ; Wardell et Lund 2006 : 1898 ; Blundo 2006). Les responsables et les agents de première ligne utilisent également l'exécution et la non-exécution sélectives comme moyens d'assurer un contrôle central et de faire payer les frais de location (Wardell et Lund 2006 ; Larson et Ribot 2007). Les transferts conditionnels de fonds ou de pouvoirs par les agences à un échelon supérieur obligent les bénéficiaires à rendre des comptes à leurs mandataires – puisqu'ils peuvent perdre le bénéfice de ces transferts s'ils ne font pas ce qui leur est demandé (Conyers 2003).

La production du manque de clarté est une autre barrière à la décentralisation démocratique dans la foresterie. Un des facteurs qui sème la confusion dans le discours actuel de la foresterie est que tout est qualifié de « décentralisation ». Ainsi, sans une lecture attentive il est difficile de faire la distinction entre les approches participatives, la cogestion, et la décentralisation démocratique. La confusion s'ajoute à un amalgame institutionnel qui constitue un cauchemar analytique dans lequel aucune politique ou projet dit « décentralisé » ne peut être pris au pied de la lettre, mais doit être analysé en fonction de ses éléments importants – son transfert de pouvoirs discrétionnaires et le renforcement des pouvoirs des acteurs locaux redevable envers leurs mandants, envers la population (voir Agrawal et Ribot 1999).

Il semble que ces dernières années, la privatisation l'emporte sur la décentralisation. Le discours sur la gestion décentralisée de la foresterie et la gestion des ressources naturelles s'écarte de l'idée d'affranchissement (donnant aux citoyens la représentation

et contrôle) pour aller vers une tentative à l'incorporation (engagement des personnes « dépendantes de la forêt » dans les marchés). Aujourd'hui, la plupart des projets de foresterie mettent l'accent sur l'importance de soutenir les populations locales pour qu'elles puissent produire pour le marché. L'accent est mis sur la création « d'entreprises communautaires ». La gestion « décentralisée » de la forêt ne porte pas réellement sur la production de citoyens et l'affranchissement des individus. Ces tentatives d'obliger les africains à produire pour le marché ne sont nullement nouvelles (Mamdani 1996). Les agents forestiers coloniaux étaient préoccupés à faire produire les africains pour le marché (Geschiere 1993 : 154 ; Ribot 1999) – pour fournir les marchandises, et non pour en récolter les bénéfices. Aujourd'hui les villageois travaillent en coopération avec les marchés en tant que fournisseurs de produits primaires ou de spécialités de la forêt – et ne touchent en général qu'un revenu de subsistance.

Dans la plupart des exemples où les programmes de GCBRN ou de foresterie décentralisée permettent aux populations rurales de produire pour le marché, elles sont reléguées aux produits de la forêt autres que le bois d'œuvre ou perçoivent un droit de coupe sur le bois d'œuvre (par exemple Salomão et Matose 2007 ; Oyono 2003 ; Delnooz 1999). Je ne connais aucun exemple où des concessions de bois d'œuvre – qui ne sont pas déjà été éliminées – sont transférées au gouvernement local. Ceci est de notoriété publique puisque les concessions de bois d'œuvre sont répandues et qu'il y a presque toujours des gens qui vivent dans les secteurs où se pratiquent des coupes. Mais, il est peu probable que les services et les projets de foresterie autorisent les populations locales à devenir des opérateurs importants ou des parties prenantes dans les concessions de bois d'œuvre ou des commerçants à un niveau légèrement supérieur. Elles doivent en général se charger de la commercialisation des produits marginaux de la forêt (par exemple les produits non lucratifs) autres que le bois. Quand les populations rurales auront-elles la possibilité s'engager dans la production, la transformation, la commercialisation et l'exportation, ou devront-elles se limiter en permanence à la production primaire ? Les agences de développement leur accorderont-elles des prêts pour acheter des équipements et louer des camions pour aller vendre en ville, ou seront-elles condamnées à vendre les matières premières au premier négociant venu ? A quoi ressemblera cette nouvelle ère de marché ? Quel sera le rôle des environnementalistes et autres professionnels du développement pour aider (ou empêcher) les populations locales à s'engager dans le commerce lucratif du bois d'œuvre et de la faune et à en profiter ?

Les sections ci-dessous examinent certaines des données disponibles sur la relation entre la décentralisation et l'environnement, les moyens de subsistance et les résultats de la démocratie.

Décentralisation et résultats

Même dans les conditions limitées d'une décentralisation incomplète, on a également observé des résultats positifs dans les décentralisations de la foresterie (voir Ribot 2004). En Ouganda, Muhereza (2006) a observé dans la région de Rakai que le ministère de

la forêt a donné au conseil de la région le droit de vendre aux enchères le bois d'œuvre illégal confisqué et de garder 40 pour cent des recettes. Cette augmentation de revenu reflétait le pouvoir plus large des instances décentralisées. Au Cameroun, les revenus des communautés rurales ont augmenté dans les zones de gestion des forêts communautaires (Oyono et Nzuzi 2006 ; Oyono et Efoua 2006). L'accroissement des revenus peut avoir comme conséquence des résultats positifs et ces revenus supplémentaires ont été investis dans le bien-être local (Oyono 2004 ; Ribot 2003, 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007 ; tout est abordé ci-dessous). Cependant, les liens entre la décentralisation de la foresterie, la durabilité écologique, les moyens de subsistance et la démocratisation locale sont plus complexes. Alors que les théories nous donnent quelques indications sur la raison pour laquelle nous devrions nous attendre à ce que certains arrangements institutionnels engendrent des résultats positifs, l'ensemble des hypothèses et expériences contradictoires indiquent que si la théorie est nécessaire pour orienter les interventions, il en va de même de l'observation itérative et basée sur le contexte. Cette section décrit certains des résultats de la recherche récente sur : 1) les effets mesurés de la GCBRN – qui donnent au moins une idée des effets que peut avoir une gestion locale ou décentralisée ; 2) les résultats du discours et des lois de décentralisation, à savoir si les décentralisations ont réellement lieu dans le pratique ; 3) les liens entre la décentralisation, là où elle existe, et l'amélioration de la gestion forestière ; et 4) les liens entre la décentralisation et les moyens de subsistance. Cette section est intitulée décentralisation et résultats car la plupart des études de cas n'établissent pas un lien de causalité entre les deux.

Vues de la GCBRN sur la décentralisation

La GCBRN est beaucoup plus générale que la décentralisation. Elle peut inclure la décentralisation, comme une des formes qu'elle prend. Mais, en tant que forme de gestion des ressources locales, la GCBRN peut de façon générale donner les points de vue de défenseurs et de théoriciens de la décentralisation sur des variables importantes pour travailler localement avec succès. Dans une analyse de soixante neuf études de cas sur la GCBRN dans la foresterie (dont 17 % en Afrique), Pagdee, Kim et Daugherty (2006 : 40) ont constaté que quarante cas pouvaient être considérés comme des succès et vingt neuf comme des échecs. Ces cas ont utilisé comme mesures de succès : l'efficacité (90 %), la durabilité écologique (87 %) et l'équité (65 %). L'étude note qu'une tenure forestière solide suivie par les limites clairement établies était une des variables de succès la plus souvent mentionnées. Les autres variables fréquemment citées sont les arrangements institutionnels et les intérêts ou incitations communautaires efficaces (2006 : 49). Ils ont constaté que la sécurité de la tenure était étroitement associée au transfert de l'autorité (qu'ils qualifient de budgets de réaffectation) aux communautés locales (2006 : 42, 48). Ils concluent que le transfert de pouvoirs des gouvernements centraux est insuffisant pour donner des résultats positifs s'ils sont réticents à transférer « l'autorité de gestion » aux institutions locales (2006 : 48). Ils constatent que : « une propriété clairement définie est positivement associée à une responsabilité locale ainsi qu'à l'autorité locale. Cependant, la sécurité du régime foncier ne fait état d'une association qu'avec l'autorité locale. Si la décentralisation implique seulement une responsabilité locale, le régime foncier de l'utilisateur peut ne pas présenter une grande sécurité » (2006 : 51).

En bref, l'expérience de la GCBRN indique que décentraliser sera plus efficace la GRN lorsqu'une part importante de l'autorité de gestion est transférée, que la tenure est sécurisée grâce à l'instauration d'une autorité locale importante, et que des mesures incitatives ont été mises en place pour assurer une gestion durable de la forêt. Le lien établi entre l'autorité et la sécurité de la tenure est important. Il nous indique ce que nous savons déjà – à savoir que si elle n'est pas mise en application (par l'intermédiaire d'une autorité), la tenure n'est pas un droit effectif et n'est donc pas sécurisée. Le reste de cette section analyse la recherche sur la décentralisation au sens large et la décentralisation dans le secteur de la foresterie. Cette portion de la section porte aussi sur le lien entre la décentralisation et les résultats. Nous devons d'abord comprendre quel est le degré de la décentralisation mise en place, et ensuite ce que sont les résultats au niveau de la gestion forestière et des moyens de subsistance.

La décentralisation – est-elle mise en place ?

Andersson et Gibson (2004 : 3) disent que : 1) que la majorité des études échouent à évaluer les pouvoirs particuliers transférés aux autorités locales, qui sont essentiels pour déterminer des résultats ; 2) la majorité des recherches ignorent les autres politiques affectant le niveau local qui peuvent avoir un impact sur les effets de conservation de la décentralisation ; et 3) la majorité des études n'établissent pas de liens de causalité entre les aménagements institutionnels et les résultats pour la forêt. Ribot (2003, 2004) observe que la majorité des réformes de décentralisation de la foresterie étudiées n'aboutissent aux conditions que les théoriciens qualifieraient de « décentralisation » – par conséquent il n'y a pas vraiment lieu de croire qu'elles auraient comme conséquence les résultats positifs indiqués par la théorie. Le fait que des décentralisations ne soient pas réellement appliquées indique qu'il serait difficile d'établir un lien de causalité entre la décentralisation et les résultats.⁸ Des observations similaires ont amené Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 15) à se demander si un gouvernement démocratique local est possible. La non application de la GCBRN et la décentralisation de la foresterie sont monnaie courante (Nemarundwe 2004 : 285).

La décentralisation entraîne-t-elle une gestion améliorée de la forêt ?

La recherche existante indique que la gestion forestière décentralisée, là où elle est apparemment appliquée, ne se révèle pas franchement meilleure que la gestion centrale de la forêt sur le plan de l'amélioration de la qualité ou de la l'aménagement durable de la forêt. En effet, Andersson et Gibson (2004 : 20) ne constatent aucune relation entre la gouvernance locale sous toutes ses formes et la déforestation complète. Ils montrent que « ... la gouvernance décentralisée de la forêt n'est pas en tant que telle supérieure aux systèmes centralisés de gouvernance... ». Mais, elle peut fonctionner. Ils considèrent que les résultats sont déterminés par un grand nombre de facteurs et que « ... la performance de tout système dépend de l'interaction entre les institutions humaines à des niveaux multiples et une myriade de facteurs exogènes » (2004 : 20). Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 2) conviennent : « ... il est impossible de dire *a priori*

⁸ Voir également Wily (2003 : i) qui constate une absence d'application des décentralisations dans l'administration de la terre.

si la décentralisation entraînera une gestion durable de la forêt... En fait, dans certaines conditions, la décentralisation pourrait contribuer à la déforestation, ou du moins pourrait ne pas la réduire ». Ils attribuent cette hypothèse d'amélioration à une littérature qui « ... s'intéresse peu aux avantages économiques et financiers qui peuvent inspirer les décisions des secteurs public et privé... ».⁹

Il est souvent supposé que lorsque les gens profitent des forêts, ils en assurent la conservation. Le forestier français de l'Afrique occidentale Aubréville (1939 : 487-8) a écrit : « le jour ... où toutes les formations africaines de forêt auront une valeur économique immédiatement réalisable, je suis convaincu que toutes les difficultés que nous rencontrons en assurant leur protection seront réglées. C'est pourquoi je crois que l'avenir et même l'existence des forêts africaines sont inséparables des possibilités relatives à leur exploitation. » Il continue, « Aussi suis-je, un peu paradoxalement aux yeux de certains, obligé de m'opposer à l'avis de tous ceux qui pour sauvegarder la forêt ne veulent pas utiliser son bois (ici au moins, là où il existe encore, il y en a beaucoup) ». Bien que ce soit une ancienne hypothèse et est souvent réitérée, Tacconi, Saigian et Syam (2006) considèrent qu'il est difficile de soutenir l'hypothèse que en engageant les populations locales dans la foresterie sur le terrain, que cet engagement dans le profit de la forêt engendrera une meilleure conservation et moins de déforestation.¹⁰

La décentralisation améliore-t-elle les moyens de subsistance locaux ?

Les conséquences directes de la gestion forestière décentralisée sur les moyens de subsistance locaux sont évidentes dans certaines études. Là où les populations locales ont accès aux produits de la forêt, aux recettes fiscales, ou aux opportunités commerciales de la foresterie, comme dans le cas des décentralisations du secteur de la forêt en Ouganda, en Tanzanie, au Sénégal et au Cameroun, les revenus peuvent être améliorés et les populations locales pourront en bénéficier (Ribot 2003 ; Oyono 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007).

Il existe des théories qui indiquent que la décentralisation est bonne pour les forêts et que la gestion forestière peut améliorer les moyens de subsistance locaux. Mais, nous ne savons pas dans quelles circonstances le maintien des forêts est bon pour les moyens de

9 Les idées fausses dans les analyses sont multiples. Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 3) considèrent que les études ne remettent pas en cause les hypothèses principales des partisans de la décentralisation selon lesquelles : 1) la décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée et améliorée de la GCRN ; 2) les gens s'engagent dans la conservation en raison des avantages qui en découleront (Hailey 1938 : 985-7 a également noté que les forêts de « conservation » n'avancent pas, car elles sont peu rémunératrices et les Africains n'en comprennent pas la valeur) ; et 3) une conservation axée sur les avantages engendrera moins de déforestation. Néanmoins, le premier échec qu'ils observent est d'ordre définitionnel. La quantité de recherche ne pourra rien sur le plan des solutions. Ce n'est pas une hypothèse, mais plutôt une constatation « si-alors » : s'il y a représentation institutionnalisée sous forme d'une décentralisation démocratique et que les autorités représentatives ont des responsabilités de gestion en matière de ressources naturelles, alors c'est une forme institutionnalisée de GCRN. Quant aux deux dernières hypothèses, les auteurs prouvent qu'elles ne tiennent que dans certaines circonstances en raison de la présence de multiples variables intervenantes. Agrawal et Chhatre (2005 : 164) ajoutent, en partant d'une analyse de 90 cas en Inde, « les variations dans la façon dont les mêmes facteurs fonctionnent et devraient être opérationnalisés dans des micro-contextes divers devraient nous rendre pessimistes quant à la possibilité d'une théorie universelle des terrains communaux ».

10 Ce n'est pas non plus logique pour les économistes. Si le taux de croissance d'une forêt est inférieur aux rendements ailleurs, pourquoi ne pas réduire immédiatement tout le stock de la forêt et investir le capital dans un fonds avec un rendement plus important que le taux de croissance de la forêt ? Pourquoi ne pas la réduire et investir dans des hôtels ?

subsistance locaux. Tacconi Saigian et Syam (2006 : 2) présentent des données indiquant qu'une utilisation alternative de la terre – pour l'agriculture par exemple – peut générer un revenu plus important. Tout en ne permettant pas aux populations rurales d'avoir accès aux aspects les plus lucratifs de la foresterie (bois d'œuvre et faune), il est improbable que les forêts fassent concurrence à d'autres utilisations de la terre. Les forêts sont en général moins à même de soutenir les moyens de subsistance que ne le sont les utilisations alternatives de la terre – comme l'agriculture – et il est compréhensible que la conversion agricole est la principale raison à l'origine de la déforestation tropicale (Tacconi, Saigian et Syam 2006 : 5). Les arguments de Tacconi, de Saigian et de Syam indiquent que nous devons déconnecter les arguments relatifs aux moyens de subsistance des arguments relatifs à la foresterie, reconnaissant que les forêts ne sont pas toujours bonnes pour les moyens de subsistance locaux.

Facteurs influençant la décentralisation, la décentralisation de la foresterie et ses résultats

Cette section examine certains facteurs contextuels qui influencent la décentralisation et plus généralement, les résultats de la foresterie décentralisée. La relation entre la foresterie décentralisée et les résultats sur le plan de l'environnement ou des moyens de subsistance se forme dans une économie politique multi-stratifiée. La division verticale des pouvoirs entre le centre et le local détermine les degrés de liberté des institutions locales (voir Føllesdal 1998 ; Rocher et Rouillard 1998 ; Mawhood 1983 ; Manoir 1999). La distribution horizontale des fonctions et des pouvoirs entre les différents types d'institutions au niveau local est en général influencée par des agences intervenantes de niveau supérieur et peut influencer les décisions et les résultats locaux (Ribot, Chhatre et Lankina 2008). Le degré d'influence que les populations locales peuvent avoir sur ces autorités de niveau supérieur reflète le degré de démocratie de la société. Cette « articulation » (ou interdépendance) entre les institutions de niveau supérieur et inférieur et les populations locales, détermine également la manière dont les autorités supérieures choisissent les institutions locales et la distribution verticale et horizontale des pouvoirs qui est la leur (voir Chhatre 2007 sur le concept de « l'articulation »). Les choix opérés par les acteurs centraux influencent à leur tour le degré d'autonomisation des autorités locales élues et l'ampleur de l'ouverture de l'espace public de liberté de décision pour prévoir un espace pour l'interaction démocratique. Ces choix déterminent également dans quelle mesure les pouvoirs sont transférés aux instances privées ou aux autorités coutumières englobant le domaine public à travers la privatisation et la dé-sécularisation des pouvoirs publics. Les agences d'intervention dans le domaine de la foresterie choisissent souvent comme partenaires des autorités locales non démocratiques (Ribot, Chhatre et Lankina 2008). Les services forestiers choisissent également en général une dévolution sélective des pouvoirs : ils gardent les opportunités lucratives tout en déléguant les valeurs de subsistance et le fardeau de la gestion (Ribot 2004). Blaikie (2006 : 1950) intervient à un autre niveau affirmant que la GCBRN est formée par des « interfaces impliquant les politiques nationales entre les administrations, les élites politiques, et les

IFIs » (par exemple, IFI [institutions financières internationales] et agences bilatérales d'aide) (voir également Ferguson 1996).

De plus, ces institutions de niveau supérieur déterminent les relations de redevabilité des institutions locales. Elles peuvent accroître la redevabilité de la collectivité locale envers la population locale, l'état central ou envers personne, à travers les lois mises en place (qui structure les élections ou crée de tribunaux accessibles) ou à travers l'application ou l'absence d'application de ces politiques mêmes. En outre, ces institutions de niveau supérieur peuvent déterminer l'engagement du citoyen envers la collectivité locale ou le gouvernement central à travers l'éducation civique qui apprend aux gens qu'ils ont des droits et comment les exercer (s'il y a réellement des droits) et apprennent aux chefs leur rôle et leurs obligations. De plus, elles influencent les règles de la forêt et de l'utilisation de la terre qui déterminent les incitations économiques en matière de gestion. Par exemple, si la condition préalable au contrôle local des forêts est l'interdiction d'une conversion à l'agriculture, des mesures incitatives peuvent rétablir le lien entre forêts et moyens de subsistance, si les exigences de gestion ne l'emportent pas sur les avantages. Le résultat est très différent de la délégation d'une totale liberté de décision. Les règles d'utilisation sont importantes. La valeur de marché ou d'utilisation des forêts ne peut pas sauver les forêts de la destruction – et la nature fluctuante des marchés peut signifier qu'aujourd'hui les forêts sont sûres mais que demain les prix monteront et l'abatage commencera. Il est nécessaire d'avoir des normes et des règles à un niveau supérieur (voir Ribot 2004). Il n'existe aucune raison inhérente de croire que les populations locales ne vendront ni ne convertiront les forêts si ce sont les options les plus lucratives. Il y a, cependant, de bonnes raisons de croire que les décisions collectives locales peuvent être différentes des décisions individuelles locales ou des décisions des étrangers – dans la mesure où les décisions collectives ont de plus grandes probabilités d'internaliser les externalités et bénéficient d'un plus large soutien communautaire.¹¹

Certaines études de cas suggèrent également que les gouvernements locaux ne feront du bon travail dans certains domaines que s'ils y sont seulement forcés par le gouvernement central. Crook et Sverrisson (2001) ont indiqué que le gouvernement local servira les pauvres s'il est mandaté à cette fin par les autorités centrales. Autrement, il y a peu de probabilités qu'il s'occupe des intérêts des populations pauvres et marginales. Bandiak (2008) a montré que les interventions des échelons supérieures au sein du gouvernement local ou les interventions par le gouvernement local lui-même sont susceptibles d'aggraver les inégalités locales entre les genres si elles n'ont pas pour mandat d'entreprendre des actions affirmatives pour assurer une meilleure représentation des genres. Avec un tel mandat, les intervenants devraient s'assurer, que les femmes sont présentes dans des processus décisionnels et qu'il existe des mécanismes qui permettent aux problèmes des femmes d'être mieux représentés dans les décisions. Comme le disent Goetz et Hassim (2003 : 20-21 dans Bandiak 2008a : 22), il est simpliste et trompeur de penser que le transfert de pouvoir aux acteurs locaux résoudra des problèmes d'inégalité entre les genres.

11 Il existe des raisons de croire que les incitations diffèrent dans le cadre de la gestion collective en raison de l'internalisation des externalités dans les décisions comme dans les cas où ceux qui pourraient vouloir couper les arbres pourraient s'affronter à ceux qui veulent continuer à utiliser l'écorce, les feuilles, et les fruits, ou à d'autres qui les considèrent esthétiquement satisfaisants ou qui leur attribuent des fonctions de conservation des sols ou de protection contre le vent. Mais, si le prix du bois d'œuvre est suffisamment élevé, nous n'avons toujours rien pour croire que les autres acteurs de la décision collective ne peuvent être dédommagés pour la perte de ces fonctions continues de l'arbre.

Par conséquent les autorités centrales peuvent et devraient endosser un grand nombre de rôles pour s'assurer que même les institutions démocratiques locales s'attaquent aux besoins et aux aspirations de l'ensemble de la population locale.

La forme de la décentralisation est également remodelée lors de sa mise en place. Au Zimbabwe, Nemarundwe (2004) décrit comment la stratification sociale existante détermine qui participe aux comités et à la prise de décision, et comment les populations locales utilisent la relation ambiguë entre les autorités coutumières et les autorités formelles pour remettre leurs propres problèmes aux mains des autorités qui seront les plus

accommodantes. C'est tout à fait le cas de ce que von Benda Beckmann (1981) appelle les « recherches du forum le plus accommodant ». Bandiaky (2007) montre comment la foresterie décentralisée suit les contours des inégalités existantes au niveau des hiérarchies sociales locales, transformant les résultats d'équité espérés en inégalités renforcées (voir également Mandondo et le Kozanayi 2006 ; Bazaara 2006 ; Feyissa 2006 qui arrivent aux mêmes conclusions au Zimbabwe, en Ouganda et en Ethiopie). Assembe Mvondo (2006 : 687-8) note également que pour les villages multi ethniques, la décentralisation a eu comme conséquence au Cameroun la reproduction ou le renforcement des stratifications sociales existantes, avec une minorité Baka ayant peu accès à la justice. Mais, dans une communauté composée seulement de Baka, l'accès aux avantages de la décentralisation est plus équitable. Il conclut que « la décentralisation de la gestion des ressources de la forêt n'apporte pas de réelle équité horizontale à toutes les populations locales ». De plus, les populations locales maintiennent leur accès aux ressources de diverses manières. Elles continuent à manipuler les autorités autour d'elles et à négocier un accès continu à travers des relations réciproques ou des versements d'argent (Blaikie 2006 ; Nemarundwe 2004). Cet accès négocié, comme le souligne Nemarundwe (2004 : 289), est « ... influencé par des facteurs tels que la descendance, la stratification sociale, le caractère de la personne impliquée, et la durée de résidence dans le secteur », parmi nombre d'autres facteurs (voir Ribot et Peluso 2003).

Les différences entre ceux qui souhaitent la conservation et ceux qui supportent les coûts déterminent également les raisons de l'application. Les institutions de niveau supérieur peuvent vouloir la conservation des valeurs les plus importantes, comme la biodiversité, le stockage de carbone, ou la réglementation concernant le bassin versant, et pourtant, les coûts de tout ceci sont habituellement supportés au niveau local. Déléguer la responsabilité des valeurs qui ne reviennent pas aux populations locales qui supportent le coût des mesures de conservation n'est pas susceptible de mener au succès à moins d'être complété par un transfert des fonds pour que cela serve d'incitation aux populations locales pour fournir ces services (Tacconi, Saigan et Syam 2006 : 6). La conservation est souvent considérée comme une chose que les populations locales feront pour les intérêts qu'elles gagneront.¹² Mais ces intérêts sont publics alors que les efforts des populations locales sont privés. Il n'y a pas plus de raison de croire qu'un village devrait payer pour

12 Comme Wily (n.d. : 5) décrit la tendance vers la fin des années 90, « ... les populations locales ont été présentées comme des utilisateurs légitimes de la forêt, dont on peut obtenir la coopération en assurant leurs besoins de subsistance ; une approche fortement encouragée par l'accent actuellement mis par le donateur sur les moyens de subsistance ruraux durables. »

un pont afin qu'une autoroute nationale puisse traverser un fleuve près du village que de croire qu'il devrait payer la gestion forestière pour soutenir les avantages nationaux ou mondiaux de la conservation. Le travail dans le domaine des ressources naturelles est vu par les acteurs de haut niveaux comme s'il n'est pas du travail et ne demande pas de la rémunération, alors qu'il ne serait pas pensable que le travail sur une autoroute ne soit pas rémunéré – sauf aux temps des corvées sous les régimes coloniaux. Encore, c'est un ensemble de perceptions et les hypothèses des plus hauts niveaux qui influencent les incitations pour la conservation de forêt. L'hypothèse selon laquelle les populations rurales travailleront gratuitement pour un bien public – avec une certaine notion de profits à long terme – justifie un impôt sur le travail qui fait partie de ce qui maintient les populations rurales dans la pauvreté.

Le maintien d'un contrôle central sur les autorités « décentralisées » est une autre manière utilisée par les institutions à un échelon supérieur pour influencer systématiquement le champ d'application des autorités « décentralisées ». Beaucoup de mécanismes ont été utilisés (et quelques exemples récents ont été cités plus haut dans l'article). Ceux-ci incluent la dépendance à l'égard du gouvernement central pour les fonds (affectés ou transférés conditionnellement), le personnel et les contrôles administratifs, les formes de surveillance et de *tutelle*, le personnel exécutif affecté localement, l'imposition du conseil « d'experts », les discours de manque de capacité locale, les transferts de fardeaux avec le maintien d'un contrôle central des avantages, etc. (Ribot et Oyono 2005 ; Ribot, Agrawal et Larson 2006 ; Wardell et Lund 2006 : 1894 ; Nemarundwe 2004 : 287-8).¹³ Comme le montrent Wardell et Lund, « la décentralisation contemporaine s'accompagne d'un renforcement du gouvernement central et du contrôle du ministère d'exécution, vidant de leur sens la participation et le contrôle des populations locales ». Le renforcement du gouvernement central et des ministères d'exécution « ... a fourni au département de la forêt [au Ghana] les moyens de compenser la capacité des populations locales à profiter des droits grâce auxquels elles ont été affranchies » (2006 : 1899). « L'accès ne devrait pas être bloqué, mais il doit rester illégal pour que divers loyers puissent être perçus » (2006 : 1900).

Assembe Mvondo (2006 : 687) constate que dans le cadre national autocratique du Cameroun, la « décentralisation des forêts au Cameroun a provoqué un type de reproduction, ou de transposition, d'un comportement politique hégémonique du niveau national au niveau local ». Il attribue ceci en partie à une loi de décentralisation (1994) qui n'indique pas clairement comment différents groupes sociaux devraient être représentés dans les institutions locales de foresterie ni ne donne de guide sur le partage des avantages de la forêt. Larson et Ribot (2007) et Ribot et Oyono (2005) montrent les multiples manières dont les acteurs centraux résistent à la décentralisation, menacés par leur propre perte de pouvoir, ancrés dans leurs propres cultures et croyances quant aux formes et raisons de la gestion environnementale, confrontés à des opportunités lucratives de recherche de loyer, sous pression pour maintenir la production, etc. Les gouvernements n'abandonnent pas grand chose. Ils ont utilisé la décentralisation comme stratégie pour abandonner fardeaux et responsabilités sans déléguer de vrais pouvoirs ni

13 « La tendance à la décentralisation et à la délégation des responsabilités de gestion forestière aux gouvernements locaux n'a pu être efficace en raison de la faible capacité du secteur à tous les niveaux » (Bekele 2001).

offrir d'opportunités lucratives au niveau local (par exemple Nemarundwe 2004 : 287). Et enfin, l'histoire est très importante. Au Mozambique, les populations locales sont réticentes à s'engager auprès des autorités ou sur des règles, en raison de la longue

histoire de pouvoir autoritaire. Ils croient que des relations personnalisées et des règles informelles sont plus importantes que des règles codifiées ou des processus formels (Salomão et Matose 2007 : 16). C'est également ce qui fait l'Amérique latine. Au Brésil, en raison des relations historiques patron-client, les populations locales élisent les maires locaux et les conseils qui sont dominés par l'élite des propriétaires fonciers, qui pour la plupart appartiennent aux partis d'opposition (Toni 2007). Au Guatemala, l'Etat s'est engagé dans une longue histoire de politiques intégrationnistes, privant la population autochtone de ses droits. L'histoire de la création d'une nation intégrationniste au Guatemala est aujourd'hui un obstacle à la participation de la population autochtone à la gestion forestière avec le gouvernement local démocratique. Cette histoire a créé une méfiance solide à l'égard du gouvernement, ce qui à son tour a affecté la capacité à profiter des nouvelles institutions de gouvernement à l'échelle local (Larson 2007). Salomão et Matose (2007 : 17) considèrent que la confiance est un élément essentiel pour l'application de la législation sur la terre et les ressources. Mais, naturellement, cette confiance doit se mériter.

Qu'avons-nous appris ?

Partant des études analysées, nous pouvons théoriser ou du moins faire quelques déclarations générales concernant la démocratie, les moyens de subsistance, et les résultats écologiques de la foresterie décentralisée. D'abord, les objectifs écologiques, de bien être et de démocratie ne se renforcent pas toujours mutuellement – dans certaines circonstances, ils peuvent même être contradictoires. Ensuite, les améliorations écologiques pour les populations locales (liées aux moyens de subsistance locaux) peuvent paraître très différentes des améliorations écologiques (liées au bassin versant, à la biodiversité ou au changement global) pour des populations plus éloignées ou pour des agrégats de populations. L'utilisation que font les pauvres du paysage pour leurs moyens de subsistance peut également être en contradiction avec le bénéfice et les intérêts de revenus des élites locales, les intérêts commerciaux nationaux et les gouvernements nationaux. Chaque ensemble d'objectifs doit être pris séparément et la relation entre ces objectifs doit être négociée dans un contexte spécifique.

Pour équilibrer ces objectifs concurrents et convergents de façon à soutenir la durabilité, les moyens de subsistance ruraux et la démocratisation, un certain nombre de questions doivent être posées. Quelles sont les conditions minimales pour garantir la durabilité écologique (quelle que soit la forme prise par l'environnement), les moyens de subsistance locaux et la démocratie locale ? Je passerai chacune en revue brièvement pour préciser certains domaines auxquels nous devons encore réfléchir et certaines contradictions qui ressortent immédiatement.

- **Ecologie** : Que faut-il pour optimiser (conserver ou transformer) l'écologie pour les valeurs locales et les valeurs à un échelon supérieur ? Nous savons déjà que pour produire des valeurs différentes à partir d'un paysage, les règles sont essentielles, l'application est essentielle. Lorsque les populations locales sont d'accord sur les règles, l'application est plus facile. Lorsque les populations locales sont engagées dans l'application, elles ont plus de probabilités de s'impliquer dans les objectifs pour lesquels les règles ont été conçues (Agrawal 1996). Dans les rares cas où le gouvernement central est disposé à imposer les règles, les élites commettront moins d'abus.

Il s'avère qu'il est nécessaire de prévoir un accord à un niveau supérieur sur les valeurs environnementales qui doivent être protégées pour profiter à l'ensemble de la société et pour réaliser les besoins sociaux à un niveau supérieur. De plus, une certaine négociation au niveau local est nécessaire pour protéger simultanément les valeurs locales ou pour dédommager les populations locales des limites imposées aux valeurs locales par les besoins du niveau supérieur. Toutes les solutions doivent tenir compte du fait que la plupart des fardeaux de conservation sont supportés au niveau local, tandis que les avantages sont manifestes à de plus hauts niveaux. La conservation ou même l'utilisation d'acteurs éloignés ou à un échelon supérieur doivent refléter les besoins fondamentaux, comme la santé, le bien-être, ou la subsistance des sociétés locales ou éloignées – le profit seul ou la croissance économique seule ne justifient pas toujours l'extraction. Le stockage du carbone est-il une nécessité ? La réglementation concernant le bassin versant est-elle une nécessité ? L'extraction de bois d'œuvre pour l'usage national est-elle une nécessité ? L'extraction de bois d'œuvre pour l'exportation et les devises étrangères est-elle nécessaire ? Si oui, que faut-il rendre pour qu'elle soit acceptable pour les populations locales ? Des moyens de subsistance ruraux sont-ils nécessaires (les gens pourraient être déplacés vers les villes) ? Quel est le coût économique, social et politique de l'une de ces décisions ?

- **Moyens de subsistance** : Que faut-il faire pour garantir les moyens de subsistance des populations locales ou les valeurs économiques de rang supérieur et les valeurs d'utilisation des forêts ? Comme pour l'écologie, il faut évaluer les garanties des aspects de la production et de la reproduction des individus, des ménages, des communautés et des nations, considérés nécessaires. Qu'est ce qui est plus important, le revenu du commerce du bois d'œuvre ou les valeurs de subsistance des populations locales ? Quand faut-il soutenir l'utilisation de la forêt pour les populations pauvres, et quand faut-il rechercher d'autres activités alternatives génératrices de revenus ? Il n'est pas facile de répondre à ces questions. Est-ce que ce sont les élites qui devraient être riches ou ce sont les villageois de la forêt qui doivent s'enrichir lorsqu'il y a des richesses dans les forêts ? Il est clair que la majorité des gouvernements nationaux accordent plus de valeur au bois d'œuvre qu'aux valeurs de subsistance et à la richesse de l'élite qu'à ceux qui sont actuellement politiquement, économiquement et socialement marginaux. Il est aussi clair que le marché et les processus politiques qui engendrent la marginalité tout en enrichissant d'autres ne sont pas des processus que les gouvernements ou les élites veulent arrêter. Il faut une phrase de conclusion pour faire passer le point principal. Clairement, des changements structurels profonds seront nécessaires

pour que les populations pauvres rurales et dépendantes de la forêt puissent être à l'abri des variations des marchés et des processus politiques établis par les élites. Ces changements seraient douloureux pour les riches et les puissants et pour ceux qui profitent du libre-échange libéral, du marché libre. Il n'y a aucune probabilité que ces changements se produisent.

- **Démocratie locale et législative :** Quelles sont-elles les conditions nécessaires pour favoriser la démocratisation dans et pour l'arène locale ? Pour garantir la démocratie locale, les critères sont un peu plus faciles. La démocratie locale signifie que les chefs et des élus sont redevables à leurs populations. Dans la démocratie, les leaders locaux sont des représentants – ce qui signifie *sensibles* aux besoins locaux et rendre des comptes à leurs mandants (Manin, Przeworski et Stokes 1999). Pour être sensibles, ils doivent avoir des pouvoirs discrétionnaires pertinents et significatifs par rapport aux problèmes que connaît le peuple qu'ils représentent en apparence. Pour être tenu de rendre compte, il faut des mécanismes multiples de reddition de comptes (moyens de sanctionner positivement et négativement les chefs) – parmi lesquels les élections (avec candidature ouverte et suffrage universel) sont un moyen important, mais insuffisant. La démocratisation peut élargir la base politique pour que la majorité soit au moins mieux traitée. Mais, comme n'importe quel système politique, elle a besoin de pressions multiples des mouvements sociaux et de la société civile organisée pour éviter de dévier vers le service rendu à l'élite. Par conséquent, les droits procéduraux qui permettent aux personnes d'organiser, de protester, de manifester, de s'engager dans la désobéissance civile et de façon générale d'exprimer leurs critiques et aspirations tout en sanctionnant leurs chefs sont également essentiels.

L'équilibre juste et durable entre les aspirations écologiques et les moyens de subsistance des niveaux locaux et supérieurs de l'organisation sociale exige certains moyens pour négocier sérieusement entre les valeurs centrales et locales – et entre les valeurs locales. L'autorité représentative locale est un pôle de négociation – de tels représentants pourraient parler au nom des besoins et des aspirations locaux aux acteurs de rang supérieur. Ils peuvent moduler la relation entre la population locale et les intérêts extérieurs. Cependant, la représentation locale n'est pas suffisante. Les lois qui définissent les pouvoirs des autorités représentatives locales sont inscrites dans les législatures nationales et dans les ministères d'exécution – les départements chargés de la foresterie et les ministères de l'environnement dans le cas de la foresterie. La représentation rurale dans les législatures en Afrique est faible. Les députés et les parlementaires présentent rarement la législature au nom du pauvre rural ou pour la protection de leurs droits sur les ressources naturelles (Veit 2008). Une représentation législative forte serait nécessaire pour établir des pouvoirs dans des lieux décentralisés pour faire de la collectivité locale un lieu viable pour une telle négociation. Cependant, le pouvoir des représentants du gouvernement local est toujours extrêmement insuffisant pour entamer des négociations afin d'obtenir un plus grand pouvoir des échelons supérieurs.

Nous savons des études précédentes que bon nombre de décisions écologiques et portant sur les moyens de subsistance peuvent être dévolues aux autorités locales sans conséquences négatives écologiques et des moyens de subsistance – par conséquent, la

foresterie offre un champ suffisamment large pour soutenir la démocratie locale. Par exemple, une fois qu'à un échelon supérieur il a été déterminé qu'une certaine forêt peut être coupée pour le bois d'œuvre, et que les techniques nécessaires de découpage ont été indiquées, la décision de savoir si elle devrait être coupée, la quantité qui devrait être coupée, quand elle devrait être coupée, qui devrait avoir le droit de couper, qui devrait profiter de l'abattage, sont toutes des décisions qui peuvent être prises au niveau local. On ne peut pas dire que ces dernières décisions d'attribution menacent l'écologie (du moins pas davantage que en permettant à des étrangers de couper la même quantité de bois d'œuvre déjà considérée exploitable par les agents extérieurs). Bazaara (2006) note que les services de la forêt délèguent souvent les fardeaux de gestion sans déléguer les opportunités lucratives. Il indique qu'ils le font en combinant les décisions techniques de gestion et d'utilisation (qui devraient être prises à un échelon supérieur) avec les décisions politiques d'attribution (qui peuvent être déléguées). Par conséquent, nous savons que la foresterie pourrait apporter un plus grand soutien à l'instauration d'autorités démocratiques locales sans compensations négatives sur le front écologique. Les compensations ici se font sur le front politique entre les élites nationales, les élites locales et les processus démocratiques.

En clair, le contexte est important pourquoi ? Olivier de Sardan (2004 : 3) décrit trois facteurs contextuels qui influenceront les résultats de la décentralisation démocratique. Les aspects sociopolitiques incluront le rôle des aristocraties locales qui réclament la légitimité d'avant l'ère coloniale ; des sociétés basées sur la lignée et des villages hétérogènes. Des différences existeront entre les différents contextes socio-économiques, comme les économies agro-pastorales, intensives agricoles, et les économies d'élevage. De plus, ces différents contextes auront des potentiels fiscaux différents. Certains produiront facilement des revenus tandis que d'autres n'auront aucune source de revenus. On peut également s'attendre à des différences entre les divers contextes socioculturels qui peuvent être homogènes ou hétérogènes et qui peuvent révéler différents degrés de conflit ou de cohésion internes. Olivier de Sardan (2004) met en place un observatoire de recherches pour examiner comment des politiques uniformes peuvent s'adapter – officiellement ou non officiellement – à ces diverses situations. Mais, son approche pour une plus large application à travers la recherche sur le match entre la politique et le contexte attend toujours la mise en place de la décentralisation au Niger. Il faut une recherche et un retour d'informations constants pour informer les processus et les discussions de négociations parmi les populations locales et entre les populations locales, les élites locales et les élites nationales.

Raik et Decker (2007) soutiennent que la foresterie décentralisée ne fait pas le nécessaire, car elle est trop étroitement concentrée sur le secteur de la foresterie.¹⁴ Les forêts ne sont habituellement ni la base économique dominante des populations ni leur base culturelle. Les gens passent leur temps à s'inquiéter à propos des travaux champêtres, des affaires, de la santé, de l'éducation, du bien-être, de l'infrastructure, de la cohésion sociale, de la famille, etc. Dans une évaluation des projets de « développement communautaire

14 Notez cependant, que la foresterie « décentralisée » à Madagascar décrite par Raik et Decker (2007) n'est pas décentralisée – mais est plutôt une relation contractuelle entre le service de forêt et une ONG locale enregistrée. Elle est plus étroitement apparentée aux approches de co-gestion.

participatif » (Community Driven Development) menés par la Banque Mondiale, Ribot (2005) a constaté que lorsque les communautés disposaient d'un menu d'options dans lesquelles investir, la gestion des ressources naturelles était rarement une grande priorité. L'ironie de l'observation de Raik et de Decker (2007) est que la tendance du développement d'il y a 30 ans – le développement rural intégré (DRI) – portait sur la nécessité d'intégrer l'ensemble des besoins des ménages. Le DRI a connu des problèmes parce qu'il était appliqué de manière descendante et trop complexe. Ribot (2001) soutient que la décentralisation bien structurée est la nouvelle forme de développement rural intégré; mais cette fois intégré à travers l'autorité représentative plutôt que à travers des planificateurs ou des impératifs sectoriels. La décentralisation démocratique est un moyen de réintégrer les priorités, en permettant aux autorités représentatives locales de placer les forêts et la GRN parmi d'autres besoins et aspirations de leurs communautés.

Conclusion : la foresterie peut influencer la démocratie locale

Puisqu'il y a peu de raisons¹⁵ de croire que les populations locales, les autorités représentatives locales ou les intérêts commerciaux centraux ne voudront pas transformer les forêts en champs agricoles ou les utiliser d'une façon ou d'une autre pour produire de l'argent liquide, il est nécessaire que des règles protègent certaines valeurs écologiques convenues. Une approche de la foresterie avec des normes environnementales minimales (voir Ribot 2007) est cohérente avec la maximisation du pouvoir discrétionnaire local public. Si on peut réellement fixer des règles véritablement *minimales* d'utilisation visant à protéger les fonctions écologiques essentielles (pour toutes les échelles) et les moyens de subsistance et les valeurs économiques (pour toutes les échelles), alors le reste des décisions sur la gestion et l'utilisation de la forêt devrait être laissé à la discrétion des représentants locaux. Naturellement, la protection des valeurs écologiques et des revenus doit également être considérée à la lumière de la protection d'autres valeurs – telles que la démocratie et les droits de l'homme (Kulipossa 2004 ; Petrusek *et al.* 2002). L'équilibrage de ces objectifs n'est pas une optimisation contrainte facile.

Aboutir à des normes techniques minimales exige d'abord un engagement représentatif sophistiqué du monde rural. Cela exigera également un engagement sophistiqué des experts qui pourront faire le poids devant des experts en « foresterie » et d'autres experts « environnementaux », afin de les empêcher d'employer des arguments « scientifiques » pour imposer des règles et des règlements qui ne sont pas dictés par une nécessité écologique. Cela exigera également une forte présence de voix en faveur des droits de

15 L'idée d'internaliser les externalités dans les décisions implique que les décisions collectives locales différeront des décisions individuelles ou commerciales prises sans contribution de la communauté. Mais, si les valeurs sont suffisamment élevées, il y a beaucoup de raisons de croire qu'une communauté agira juste comme une entreprise en transformant la forêt en d'autres types d'utilisations ou de valeurs. Il y a également des raisons de croire que tirer une plus grande valeur de subsistance de la forêt peut modifier la relation d'une population envers la forêt. Mais, lorsque les valeurs marchandes sont élevées, ou lorsque d'autres opportunités alternatives générant un revenu sont abondantes, ou lors de périodes très difficiles, on ne peut réellement empêcher même ceux qui utilisent la forêt pour leur subsistance ou pour en tirer un revenu de la détériorer.

l'homme et de la démocratie locale pour s'assurer que les valeurs locales sont protégées contre l'inégale influence des décideurs de haut niveau et des intérêts commerciaux. Plus important encore, cela exigera que les coûts de protection des valeurs extra-locales soient supportés par les acteurs externes – et non ceux qui dépendent des ressources et ont systématiquement et en permanence été poussés en marge de l'économie plus large dans laquelle ils vivent mais dont ils ne profitent pas. Si on s'attend à ce que les populations locales s'engagent de quelque façon dans des activités de conservation ou de stockage de carbone, elles devraient percevoir un salaire suffisant (pas un salaire de subsistance) pour les inciter à s'engager dans ces projets externes et pour leur donner la possibilité de trouver d'autres moyens de subsistance pour elles-mêmes et leurs enfants.

Etablir un ensemble de règles minimales de gestion et d'utilisation de la forêt ne résout pas les contradictions entre les différents types et échelles d'objectifs. La résolution de ces tensions est un processus politique. Ou ces différents objectifs convergent-ils, ou sont-ils en conflit ? Quand la décentralisation de la gestion de la forêt renforce-t-elle ou affaiblit-elle les moyens de subsistance, la démocratie ou les droits de l'homme ? Il est clair que les discussions ci-dessus ne nous permettent pas encore de le savoir. Mais, établir des priorités et déterminer quelles sont les valeurs prioritaires est une décision qui peut être engagée – politiquement. Quand les différentes parties seront-elles prêtes à renoncer à la démocratie en faveur de la conservation ou des moyens de subsistance ? Quand les différents acteurs voudront-ils renoncer aux moyens de subsistance en faveur de la conservation ou de la démocratie ? Quand la société voudra-t-elle renoncer à la conservation en faveur des moyens de subsistance ou de la démocratie ?

Quelles que soient les décisions politiques prises, les agents forestiers ont deux occasions de contribuer à la démocratie locale. Tout d'abord, en aidant à définir un monde de liberté de décision locale sur la forêt et les produits de forêt, ils aident à définir le domaine public local – l'ensemble des pouvoirs sur lesquels s'exerce la prise de décision démocratique. Les agents forestiers peuvent aider à établir ce domaine en transférant des pouvoirs discrétionnaires suffisants et significatifs aux institutions démocratiques locales. En second lieu, en choisissant de localiser ces pouvoirs publics avec autorités démocratiques, les agences de foresterie, les professionnels, les donateurs et les ONGs choisissent la démocratie. Dans le processus, les agents forestiers aideront à produire un domaine public dans lequel les populations locales peuvent s'engager et se développer en tant que citoyens. La foresterie et la grande richesse matérielle qu'elle représente a le pouvoir de soutenir les jeunes institutions démocratiques à travers l'Afrique.

La liberté de décision et la représentation sont l'infrastructure de la gouvernance environnementale démocratique. Les écologistes, les forestiers et les partisans de la démocratie doivent collaborer pour procéder à « des évaluations de l'infrastructure de la gouvernance environnementale » afin de s'assurer que ces éléments sont en place. Ils doivent commencer à voir si les pouvoirs qui peuvent être délégués aux autorités locales sont bien délégués et s'ils sont délégués aux autorités locales qui, à long terme, sont susceptibles de soutenir des processus sociaux justes, équitables et représentatifs à l'échelle locale. De telles évaluations pourraient être utilisées pour évaluer l'infrastructure

de base de la représentation locale – c.-à-d. le pouvoir de répondre avec l'obligation de rendre compte – des institutions du gouvernement local et de la foresterie.

Références

- Agrawal, A. 2005 *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press, Durham, NC, USA.
- Agrawal, A. et Chhatre, A. 2006 Explaining success on the commons: Community forest governance in the indian himalaya. *World Development* 34(1):149-166.
- Agrawal, A. et Ribot J.C. 1999 Accountability in decentralization: A framework with south asian and african cases. *Journal of Developing Areas* 33:473-502.
- Alden Wily, L. 2003 *Governance and land relations: A review of decentralisation of land administration and management in Africa*. IIED, Londres.
- Alden Wily, L. n.d., circa 2000 *Making woodland management more democratic: Cases from eastern and southern Africa*. Mimeo, New York.
- Andersson, K.P. et Gibson, C.C. 2004 Decentralization reforms: Help or hindrance to forest conservation. 20 juillet présenté à la Conference on the International Association of Common Property (IASCP) à Oaxaca, Mexico, août 9-13. Mimeo, New York.
- Assembe Mvondo, S. 2006 Decentralized forest resources and access of minorities to environmental justice: An analysis of the case of the Baka in southern Cameroon. *International Journal of Environmental Studies* 63(5):681-689.
- Aubréville, A. 1939 L'utilisation totale des bois tropicaux de l'Ouest Africain. *Revue des Eaux et Forêts* (juin): 485-495, 599-608.
- Bandiaky, S. 2008 *Participation versus decentralization in natural resource management*. Ph.D. Thesis, Clark University, Worcester, MA, USA.
- Bandiaky, S. 2008a Gender inequality in Malidino biodiversity reserve, Senegal: Political parties and the 'Village Approach'. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C., Chhatre, A. et Lankina, T.V. *Conservation and Society* 6(1):62-73.
- Bandiaky, S. 2007 Engendering exclusion in Senegal's democratic decentralization: Subordinating women through participatory natural resource management. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington, DC.
- Bazaara, N. 2006 Subjecting nature to central authority: The struggle over public goods in the formation of citizenship. *African Development* 31.
- Bekele, M. 2001 Country report – Ethiopia. *Dans* : FAO Corporate Document Repository. <http://www.fao.org/docrep/004/ab582e/AB582E00.HTM>. le 1 octobre 2008.
- Blaikie, P. 2006 Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34(11).

- Blundo, G. 2006 Dealing with the local state: The informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal. *Development and Change* 37(4) : 799-819.
- von Benda-Beckmann, K. 1981 Forum shopping and shopping forums: Dispute processing in a Minangkabau village. *Journal of Legal Pluralism* 19 : 117-159.
- Bertin, A. 1919 La question forestière coloniale : Mission d'études forestières envoyée dans les colonies française par les ministères de la guerre, de l'armement et des colonies. Emile Larose, Libraire-Editeur, Paris.
- Brockington, D. 2007 Forests, community conservation and local government performance : The village forest reserves of Tanzania. *Society and Natural Resources* 20:835-848.
- Buell, R.L. 1928 The native problem in Africa I and II. The MacMillan Company, New York.
- Chhatre, A. 2007 Accountability in decentralization and the democratic context: Theory and evidence from India. Representation, Equity and Environment Working Papers 23. World Resources Institute, Washington, DC.
- Conyers, D. 2003 Whose elephants are they? Decentralization of control over wildlife management through the CAMPFIRE programme in Binga District, Zimbabwe. Environmental Governance in Africa Working Paper No. 4. World Resources Institute, Washington, DC.
- Cowan, L.G. 1958 Local government in west Africa. Columbia University Press, New York.
- Crook, C.R. et Sverrisson A.S. 2001 Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analysis, or is west Bengal unique? Institute of Development Studies Working Paper No. 130. Institute of Development Studies, Brighton, RU.
- Delnooz, P. 1999 Gestion des ressources forestières: La communauté, l'Etat et le marché : Etude de projets d'aménagement au Burkina Faso. Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Ph.D. thèse (décembre), Louvain-la-Neuve, France.
- Dubois, O. 1997 Préface. *Dans* : Alden Wily, L. Villagers as forest managers and governments 'learning to let go'. IIED Forestry and Land Use Program Working Paper No. 9. IIED, Londres.
- Etoungou, P. 2001 L'impensé des forêts communautaires : Décentralisation à l'est du Cameroun. Programme on Decentralization and the Environment draft paper (juin). Mimeo, Yaoundé, Cameroun.
- Ferguson, J. 1996 The anti-politics machine: Development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Feyissa, D. 2006 Decentralization as ethnic closure, with special reference to a declining negotiated access to natural resources in western Ethiopia. *Africa Development* 31(2):243-260.
- Føllesdal 1998 Survey article: Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy* 6(2) : 190-218.

- Geschiere, P. 1993 Chiefs and colonial rule in Cameroon: Inventing chieftaincy, French and British Style. *Africa* 63(2) : 151-75.
- Geschiere, P. et Boone, C. 2003 Crisis of citizenship: New modes in the struggles over belonging and exclusion in Africa and elsewhere. Research concept sketch for SSRC-programme (novembre).
- Graziani, M. et Burnham, P. 2002 Legal pluralism in the rain forests of southeastern Cameroon. *Rural Resources and Local Livelihoods in Africa*. James Curry, Oxford, RU.
- Goetz, A.M. et Hassim, S. (éds.) 2003 No shortcuts to power: African women in politics and policy making. Zed Books, New York.
- Hailey, L. 1938 An african survey: A study of problems arising in Africa south of the Sahara. Oxford University Press, Londres.
- Kulipossa, F.P. 2004 Decentralisation and democracy in developing countries: An overview. *Development in Practice* 14(6).
- Larson, A.M. 2003 Decision-making under decentralization: Local governments in natural resource management. Draft (décembre). Mimeo, New York.
- Larson, A.M. 2007 Indigenous peoples, representation and citizenship in Guatemalan forestry. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington, DC.
- Larson, A.M. et Ribot, J.C. 2007 The poverty of forestry policy: Double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2) : 189-204.
- Latif, M. 2002 Minutes of the World Resources Institute conference on decentralization and the environment (février). Environmental Governance in Africa Working Paper. World Resources Institute, Washington, DC.
- Mahwood, P. 1983 The place of traditional political authority in African pluralism. *Civilisations* XXXII(2)-XXXIII(1) : 209-37.
- Mair, L.P. 1936 Native policies in Africa. Negro University Press, New York.
- Mamdani, Ma. 1996 Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. Princeton University Press, Princeton, NJ, USA.
- Madondo, A. et Kozanayi, W. 2006 Demand-driven model of decentralized land-use planning and natural resource management: Experiences from Chiredzi District of Zimbabwe. *Africa Development* 31(2):103-122.
- Manin, P. et Stokes, S. 1999 Democracy, accountability and representation. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Manor, J. 1999 The political economy of democratic decentralization. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Muhereza, F. 2001 Concept note on the need to re-think the issue of private forests. Mimeo, Kampala, Uganda.
- Muhereza, F. 2006 Decentralizing natural resource management and the politics of institutional resource management in Uganda's forest sub-sector. *Africa Development* 31(2):67-102.

- Namara, A. 2001 Whose interests matter? Assessment of the operations of local institutions in natural resource management: The case of Bwindi Impenetrable National Park, Uganda. *Dans* : Draft report to the World Resources Institute/ Centre for Basic Research program on Decentralization and the Environment, Kampala (février). Mimeo, New York.
- Nemarundwe, N. 2004 Social characters and organisation for access to woodlands: Institutional implications for devolving responsibilities for resource management to the local level in Chivi District, Zimbabwe.
- Ntsebeza, L. 2005 Democratic decentralisation and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A. Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America. Frank Cass, Londres.
- Ntsebeza, L. 2002 Decentralization and natural resource management in rural South Africa: Problems and prospects. Paper submitted to the Conference on decentralization and the environment in Bellagio, février 18–22.
- Olivier de Sardian, J-P. 2004 Local powers awaiting decentralisation (Niger). Paper presented at the Decentralisation in practice: Power, livelihoods and cultural meaning in West Africa workshop, Uppsala (mai). Uppsala University, Uppsala, Suède.
- Oyono, P.R. 2003 Institutional infrastructure of local forest management in Cameroon. Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Mimeo, New York.
- Oyono, P.R. 2004a Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon. Environmental Governance in Africa Working Paper 15. World Resources Institute. Washington, DC.
- Oyono, P.R. 2004b One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralization in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1).
- Oyono, P.R. 2004c Social and organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia, and Latin America. Frank Cass, Londres. Aussi publié dans : *European Journal of Development Research* 16(1).
- Oyono, P.R. 2005 The social and organisational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. and Larson, A.M. Democratic decentralization through a natural resource lens. Routledge, Londres. pp.174-191.
- Oyono, P.R. et Efoua 2006 Qui represente qui ? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroon. *Africa Development* 31(2) : 147-182.
- Oyono, P.R. et Nzuzi 2006 Au sortir d'une longue 'nuit' institutionnelle, nouvelles transactions entre les politiques forestières et les sociétés rurales en RD Congo post-conflit. *Africa Development* 31(2):183-214.

- Pagdee, A., Yeon-Su Kim et Daugherty, P.J. 2006 What makes community forest management successful: A meta-study from community forests throughout the world. *Society and Natural Resources* 19 : 33-52.
- Petrasek, D., Fairouz El, T. et Archer, R. 2002 Local rule: Decentralisation and human rights. International Council on Human Rights Policy, Genève, Suisse.
- Pritchett, L. et Woolcock, M. 2004 Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development. *World Development* 32(2):191-212.
- Raik, D.B. et Decker, D.J. 2007 A multisector framework for assessing community-based forest management: Lessons from Madagascar. *Ecology and Society* 12(1) : 14. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art14>. Accédé le 1 octobre 2008.
- République du Sénégal 1993 Loi no. 93-06 du 4 Février 1993. Code forestier de la République du Sénégal. Ministère de l'environnement et de la protection de la nature. Dakar, Sénégal.
- Ribot, J.C. 2008 Authority over forests: Negotiating democratic decentralization in Senegal. Representation, Equity and Environment Working Paper Series Working Paper #36 (janvier). http://pdf.wri.org/wp36_ribot.pdf. Accédé le 2 octobre 2008.
- Ribot, J.C. 2007 Dans l'attente de la démocratie : La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. 2006 Analyse de la filière charbon de bois au Sénégal : Recommendations. Policy Brief based on the research program, « Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal ». World Resources Institute, Washington, DC. http://pdf.wri.org/senegal_policy_brief_a4.pdf.
- Ribot, J.C. 2005 Steering community driven development? A desk study of NRM choices. Draft report to the World Bank Natural Resources Thematic Group (March). Banque Mondiale, Washington, DC.
- Ribot, J.C. 2004 Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington, DC. http://pdf.wri.org/wait_for_democracy.pdf.
- Ribot, J.C. 2003 Democratic decentralization of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development* 23(1).
- Ribot, J.C. 2002 African decentralization : Local actors, powers, and accountability. Democracy, Governance, and Human Rights Working Paper No. 18. United Nations Research Institute for Social Development and the International Development Research Centre, Genève, Suisse.
- Ribot, J.C. 2001 Integral local development: 'Accommodating multiple interests' through entrustment and accountable representation. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3).
- Ribot, J.C. 1999 Decentralization, participation, and accountability in Sahelian forestry: Legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69(1).
- Ribot, J.C. 1995 From exclusion to participation: Turning Senegal's forestry policy around. *World Development* 23(9) : 1587-99.

- Ribot, J.C., Agrawal, A. et Larson, A.M. 2006 Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34(11).
- Ribot, J.C., Chhatre, A. et Lankina, T. 2008 Institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. et Oyono, P.R. 2005 The politics of decentralization. *Dans* : (éds.) Wisner, B., Toulmin, C. et Chitiga, R. *Toward a New Map of Africa*. Earthscan, Londres.
- Ribot, J.C. et Peluso, N.L. 2003 A theory of access. *Rural Sociology* 68:153-181.
- Rocher, F. et Rouillard, C. 1998 Decentralization, subsidiarity, and neoliberalism in Canada: When the tree hides the forest. *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques* 24(2).
- République de l'Ouganda 2001 The Forestry Act: Draft for consultation. Ministry of water, lands and environment, Uganda Forests (janvier).
- Rouweroy van Nieuwaal, E., Adriaan, B. van, et Rijk van Dijk, (éds.) 1999 African chieftaincy in a new sociopolitical landscape. Lit Verlag, Hambourg, Allemagne.
- Salomão, A. et Matose, F. 2007 Towards community-based forest management of Miombo woodlands in Mozambique (mai). Mimeo, New York.
- Tacconi, L., Saigian, Y. et Syam, R. 2006 On the theory of decentralization, forests and livelihoods. Environmental Management and Development Occasional Papers No. 9, Asia Pacific School of Economics and Governments. Australian National University, Canberra, Australie.
- Toni, F. 2007 Party politics, social movements and local democracy: Institutional choices in the Brazilian Amazon. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington, DC.
- Vaughan, M. 1991 *Curing their ills: Colonial power and african illness*. Stanford University Press, Palo Alto, CA, USA.
- Veit, P. 2008 On whose behalf: Legislative representation and the environment in Africa. World Resources Institute, Washington, DC.
- Wardelle, D. A. et Lund, C. 2006 Governing access to forests in Northern Ghana: Micro-politics and the rents of non-enforcement. *World Development* 34(11).

Chapitre 3

Derrière les mots

Décentralisation, conservation et démocratie locale

M.C. Diaw

Introduction

On observe que les termes de « décentralisation » et de « conservation » sont souvent utilisés dans la littérature pour dire des choses différentes, souvent pour des raisons différentes, ce qui n'est pas sans poser problème. Sur le terrain, les réalités et processus sociaux qu'ils recouvrent sont très divers et sont, en outre, assortis de toute une gamme d'objectifs et de significations contradictoires. Il est assez hasardeux, par conséquent, de demander si la décentralisation pourrait se poser en « panacée pour la conservation » – en quelque sorte, si elle pourrait constituer sa planche de salut – question déjà soulevée à maintes reprises au cours des années 1990 et au début des années 2000 (par exemple Enters et Anderson 2000 ; Fisher 2000 ; Fisher *et al.* 2000 ; Gupte 2006 ; Whyckoff-Baird *et al.* 2000).

Nous partons du constat que les théories de la décentralisation et de la conservation ont des problèmes qui leur sont propres, renvoyant autant à des questions de cohérence interne qu'à des décalages entre les cadres normatifs proposés et les réalités locales. Réunir ces deux théories sans prendre en compte ces contradictions ne fait que compliquer ces questions et celles des politiques à mener, en particulier en environnement tropical. La pluralité des régimes discursifs sur la décentralisation et la conservation amplifie les problèmes posés par chacune de ces interventions dans l'espace local et restreint notre capacité à tirer, de l'une ou de l'autre, des leçons susceptibles de se traduire en actions. Il s'agit autant d'un problème de langage que d'un problème d'histoire et d'épistémologie, que nous abordons rapidement dans la première partie de ce chapitre. Situons tout d'abord le cœur des discours sur la conservation et à la décentralisation dans le contexte de leur émergence, avant de suivre leur évolution telles que rapportée par la littérature. Sur cette base, nous passerons en revue un petit échantillon de cas en Asie, en Afrique et en Amérique latine (partie 2) pour mettre en évidence les principales formes concrètes de décentralisation et de conservation, ainsi que les situations où celles-ci se trouvent en décalage, en contradiction, ou en congruence avec d'autres instances autonomes d'expression locale.

La contribution théorique centrale du chapitre figure dans la dernière partie intitulée « Droit du sang, droits civils et démocratie ». Après avoir observé les différentes topologies – « constructions réelles et métaphoriques de l'espace » (Brosius 1999) – qui existent dans le domaine de la décentralisation et de la conservation, nous repérerons un certain nombre de problèmes communs provenant d'une sous-estimation de la complexité de la réalité

locale. Pour expliquer la persistance de ces hiatus, nous proposons une interprétation soulignant le pluralisme de la société rurale postcoloniale et ses racines dans la coexistence continue du droit du sang et du droit du sol dans les Etats modernes. Nous soutenons que c'est de là que provient le grand décalage entre les valeurs et les structures promues par les programmes de décentralisation et de conservation et une infrastructure fonctionnelle, quoique quasi invisible, d'institutions enchâssées et de réseaux de légitimation locale. Nous sommes donc bien plus intéressés par les acteurs locaux en tant que sujets actifs de transformation démocratique et par les manifestations diverses de l'autonomie locale que par la controverse naissante à propos des critères constitutifs de décentralisation démocratique. Cette contribution s'efforce donc de conceptualiser le lien difficile entre la création, la reconnaissance et la prise d'espaces de gouvernance locale et va au-delà de simples questions de légitimité électorale pour interroger des concepts plus complexes de démocratie délibérative et de mouvements sociaux. Dans ce processus, nous émettons des doutes quant au concept de décentralisation démocratique tel que présenté dans la littérature et mettons les promoteurs de la conservation au défi de nous dire si la notion même de « conservation démocratique » serait acceptable à leurs yeux.

Décentralisation et conservation : bref rappel historique

Dans leur fond, les théories de la décentralisation sont une excroissance des théories politiques de l'Etat, tandis que la théorie moderne de la conservation, en dépit d'influences antérieures de la pensée et de l'esthétisme philosophique européens, trouve ses vraies racines dans le romantisme théologique et l'activisme moral américains du XIX^e s. Dans cette partie, nous explorons les liens entre ces traditions et l'expansion aux XIX^e et XX^e s des structures politiques et des valeurs et contre-valeurs occidentales, avant d'expliquer comment ces deux théories ont effectué leur jonction dans le discours environnemental de la fin du XX^e s.

Bref historique de la décentralisation

Dans son *Economie politique de la décentralisation*, James Manor (1999) fait le lien entre les politiques actuelles de décentralisation, l'effondrement dans les années 1970 des économies d'après-guerre et un mouvement venant du haut et visant dans les années 1980 à « promouvoir la capacité de l'Etat à gouverner sans coercition ». Les expériences antérieures de décentralisation remontent aussi loin que la constitution brésilienne de 1891, les Philippines en 1901 et le Sri Lanka en 1931 (Melo et Rezende 2004 ; Manor 1999). En analysant l'histoire très centralisée de l'Amérique latine, nous remarquons que la formation de l'Etat fut, elle-même, le produit d'une lutte prolongée entre élites régionales et centrales, ponctuée d'expériences d'autonomie (Argentine au XIX^e s.), de mouvements de masse et d'un quasi effondrement de l'Etat dans le cas de la révolution mexicaine de 1910–1920 (Selee 2004 ; Del Río 2004 ; Faletti 2004). Dans l'ensemble, toutefois, l'histoire politique latino-américaine reste celle d'un centralisme autoritaire, subissant une forte pénétration des élites régionales et des oligarchies jusqu'aux « décentralisations démocratiques » des années 1980 et 1990.

Dans les colonies britanniques d'Afrique (ainsi qu'en Inde), des pouvoirs locaux furent créés par l'Etat dès les années 1950 mais ils ne disposaient que d'une autorité limitée et furent éphémères. Ils se virent supprimés au moment des indépendances pour renforcer le nationalisme et l'allégeance au pouvoir central. En revanche, l'Afrique francophone, dont l'expérience coloniale était différente, a cru possible de construire l'Etat-nation en étendant son influence par le biais des administrations locales. Les premières tentatives de décentralisation remontent aux années 1960 au Mali, au Burkina Faso et au Sénégal, ce dernier étant le seul à mettre en pratique ce projet commun de décentralisation avec la création de conseils ruraux en 1972 (Jacob et Blundo 1997 ; Vengroff et Johnston 1987). Dans l'ensemble, ces premières tentatives furent surtout dominées par des postures charismatiques et centralistes (Manor 1999) et par des formes de « despotisme décentralisé » (Mamdani 1996).

Les politiques de décentralisation se développèrent pleinement dans les années 1980 et 1990. Ce fut un mouvement global, étroitement associé aux politiques d'ajustement structurel, aux réformes fiscales et foncières et à la progression des normes électorales. Une pensée néo-libérale, portée par diverses résurgences des théories de la modernisation (Samoff 1990), renforce alors une représentation de la décentralisation comme marché politique réunissant l'Etat et les citoyens en tant que vendeurs et acheteur de services et permettant d'améliorer la prestation de tels services. Des conceptions opposées, présentant la décentralisation comme une condition de démocratie locale et de politiques innovantes, furent aussi assez répandues (Mahwood 1983 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Manor 1999). En théorie, et en dépit de typologies élaborées (par exemple Leonard et Marshall 1982), un consensus mou apparaît à la fin des années 1990 autour de deux grands types de décentralisation : (1) la déconcentration ou décentralisation administrative, marquée par la redistribution des pouvoirs de l'Etat des plus hauts niveaux de l'administration vers les plus bas ; (2) la dévolution, où la prise de décisions est transférée à des groupes et des institutions locales ; dans le cas de la décentralisation politique ou démocratique, ces pouvoirs sont dévolus aux gouvernements locaux.

La nature sauvage, centre de gravité du mouvement de conservation moderne

Historiquement, les aires protégées ont été au cœur des politiques de conservation de la nature. Les premiers parcs modernes ont été créés dans des territoires coloniaux à la fin du XIX^e s (Adams et Hulme 2001 ; Phillips 2003). C'était une époque où les politiques pouvaient être imposées par la force, sans véritable négociation avec les peuples autochtones. Les deux premiers parcs nationaux emblématiques, Yellowstone et Yosemite, furent ainsi créés vers la fin des guerres indiennes aux Etats-Unis, au moment où les derniers îlots de résistance sur ces terres tribales étaient anéantis.

Les romantiques du courant théologique américain, qui voyaient dans les imposants paysages de frontière de l'Ouest américain l'appel sublime d'une nature mystique et transcendante et la manifestation écrasante de la puissance de Dieu, eurent une influence déterminante sur la création des parcs. Parmi eux, cependant, les écrivains transcendantalistes, tels Emerson et Thoreau, étaient des réformateurs s'inspirant de

textes non-occidentaux dans leur quête d'inspiration divine universelle et se battant contre l'esclavage et pour les droits des femmes ; l'homme était une partie intégrante de leur vision de la nature (Witherell et Dubrulle 1995). Par contraste, John Muir, le père des parcs nationaux, n'avait d'yeux que pour la violation avide de la nature par l'utilitarisme des colons européens. La vision écologique et théologique qu'il exprime dans de splendides évocations en défense des forêts américaines (1897) ou des parcs nationaux (Yosemite en 1890) ne faisait aucune place à l'histoire des autochtones et aux aspects éthiques de leur culture et de leur rapport à la nature. Dans les merveilleux panoramas de grands espaces américains qu'il tisse dans ses textes, les Amérindiens n'apparaissent pas comme des communautés culturelles vivantes mais comme des réminiscences fossilisées se retrouvant dans le nom de chutes d'eau, de falaises, de roches ou de « pistes indiennes ». Ce romantisme dualiste et ethnocentrique deviendra une caractéristique majeure du mouvement de conservation de la nature sauvage au XX^e s.

Sur le modèle de Yellowstone, un type radical, exclusif, de protection de la nature se répand ainsi à travers le monde sans grande remise en question. Pendant un siècle environ, le nombre d'aires protégées n'augmente que lentement. Dans les années 1960, que Soulé et Terbogh (1999) considèrent comme « le zénith de la conservation » en raison des politiques intransigeantes, répressives et incontestées de l'époque, il y avait encore moins de 2000 aires protégées dans le monde. Depuis, les aires protégées ont connu une croissance spectaculaire, dépassant le nombre de 105 000 et couvrant quelque 20 millions de km² (Adams *et al.* 2004) (Figure 3.1).

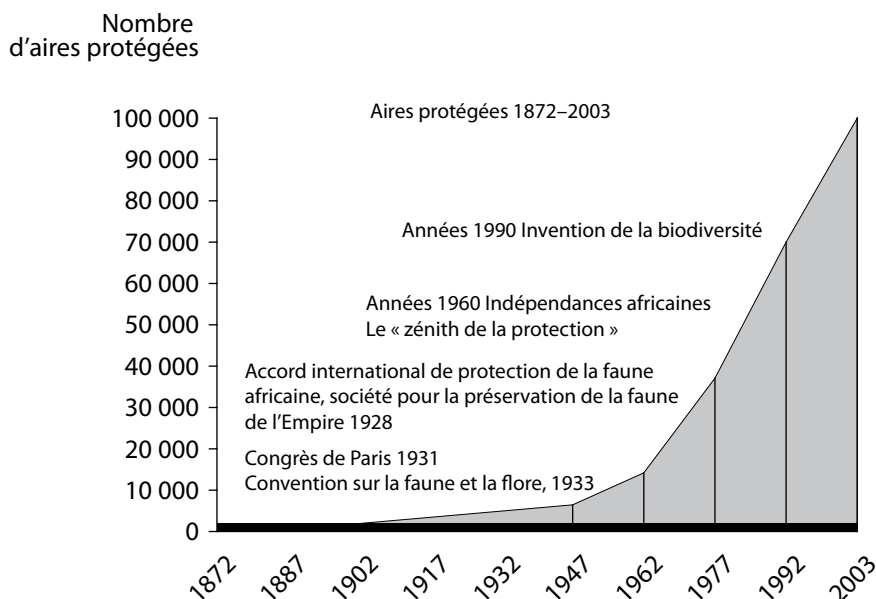


Figure 3.1 Evolution schématique des aires protégées 1872-2003

Source : divers auteurs ; voir Phillips 2004, pour un rapport faisant autorité

Tout au long de ce processus, le vocabulaire de la conservation évolue également. Se détachant des concepts paysagistes du début, la nature mute et se transfigure dans l'imaginaire de la conservation pour se voir représentée tour à tour comme « faune sauvage », « faune et flore » et « environnement », avant d'être reconstruite comme « biodiversité » (Wilson 1988) dans le discours environnemental de la fin du XX^e s.

Décentralisation et conservation

Comment s'est faite la jonction entre décentralisation et conservation ? La gestion communautaire des ressources naturelles, principal lieu de convergence entre le discours de conservation et la décentralisation environnementale, tire son origine des concepts de foresterie sociale et communautaire des années 1970. Bien qu'elle fasse maintenant l'objet d'observations contradictoires (CIFOR 2005 ; Bradshaw *et al.* 2007), la relation entre la déforestation et les inondations était alors incontestée ; les inondations dans l'Himalaya et la sécheresse au Sahel étaient vues comme des catastrophes environnementales d'origine humaine, révélant les limites des politiques forestières d'exclusion des populations et mettant en évidence le rôle de celles-ci en matière de durabilité. La première génération de projets de foresterie sociale eut donc lieu, principalement, dans des environnements arides et déboisés. Ce n'est que des années plus tard que ces projets furent appliqués aux forêts tropicales humides, dans le sillage du mouvement de décentralisation des années 1980. Ce mouvement cherchait avant tout à rationaliser et à démocratiser l'exercice du pouvoir de l'État. Cependant, parce que la gestion communautaire des ressources naturelles impliquait aussi un déplacement de la prise de décisions hors du gouvernement central et qu'elle visait en même temps à maintenir les milieux naturels, son lien avec la décentralisation était pratiquement inhérent. Tel qu'en témoigne la littérature, le langage de la « durabilité » mis en avant par le rapport Brundtland (WCED 1987) fut une des premières instances où se noua cette connexion discursive. Par la suite, celle-ci s'est vue facilitée et amplifiée par la vulgarisation du concept de « biodiversité ». Facilitée parce que, à la différence des concepts de conservation antérieurs, limités aux grands espaces sauvages, la biodiversité est partout, du champ du paysan au plus haut pic forestier ; et amplifiée parce que la plasticité du concept de biodiversité jetait un pont entre les initiatives communautaires dans des environnements « ouverts » et les tentatives faites pour « ouvrir » la conservation à une plus grande participation populaire. Ces tentatives gagnèrent du terrain en réaction aux nombreux conflits et formes de revanche populaire sur l'environnement suscités par les politiques de « conservation forteresse » (Adam et Hulme 2001 ; Brockington 2002). Ainsi, en même temps que le discours sur la biodiversité se montrait plus efficace dans la promotion des thèmes conventionnels de conservation, il ouvrait également la théorie et la pratique de la conservation à un plus grand pluralisme politique et épistémologique. Comme le disait Escobar (1998), la biodiversité n'est pas une construction stable. La doctrine internationale a donc évolué pour intégrer ce pluralisme aux cadres de gestion des aires protégées ; une nouvelle « matrice de gouvernance » couvrant toutes les catégories d'aires protégées a notamment été mise au point au sein de l'UICN, conférant du poids et de la légitimité à une palette de régimes de gouvernance comprenant la cogestion ainsi que des formes de gestion privée et communautaire des aires protégées (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004).

Décentralisation, conservation et gouvernance locale

Il semble y avoir deux grandes forces de décentralisation dans les pays en développement ; la première est un mouvement majeur pour rationaliser l'État et répondre à la demande politique des sociétés, la seconde étant une tentative de réponse ou d'ajustement à des exigences de justice environnementale et de droits aux ressources, à la terre (ou aux territoires) et aux bénéfices qui en sont tirés. Les initiatives de décentralisation et de gouvernance locale décrites dans la littérature reflètent cette demande multiple d'espaces réels et symboliques sur les scènes nationales. Nous distinguons six types de constructions locales exprimant ces processus complexes : (1) Les gouvernements locaux ; (2) la gestion communautaire ; (3) les organes consultatifs et subsidiaires ; (4) les instances de cogestion ou de gestion conjointe ; (5) les projets intégrés de conservation et de développement (PICD), qui s'appuient principalement sur les instruments de type 2 et 3 mais qui peuvent être vus comme une catégorie à part entière ; (6) les initiatives autonomes d'action locale.

Ces constructions ne se déploient pas de la même manière dans le domaine de la conservation et dans celui de la gestion des ressources naturelles ; certaines sont présentes dans les deux tandis que d'autres sont spécifiques à la conservation ou à la décentralisation. La présentation qui suit fait appel à cette typologie pour illustrer la répartition des cas entre ces deux domaines environnementaux (voir Figures 3.2, 3.3 et 3.4) et pour distinguer ces derniers des initiatives locales autonomes, que nous interprétons comme des « émergences populaires » et des modes de gouvernance poussés par le bas.

Décentralisations environnementales et mouvement pour réformer l'État

Les cas étudiés en Asie, en Afrique et en Amérique latine (Figure 3.2) mettent en exergue deux types de constructions sociales qui dominent la relation entre les secteurs de ressources naturelles renouvelables et le mouvement de réforme de l'État : les gouvernements locaux et la gestion communautaire. Ces constructions ouvrent la gouvernance environnementale au pluralisme social et politique mais sont affectées par un problème de représentation, généralement exprimé en termes de « capture » par les élites et de conflits fonciers.

Les critiques actuelles des décentralisations environnementales sont surtout axées sur leur caractère « limité », « partial » ou « paradoxal » (Larson et Ribot 2005 ; Jianchu Xu et Ribot 2005 ; Oyono 2005) et sur les questions de capture par les élites dans la gestion communautaire des ressources naturelles (Resosudarmo 2005 ; Blomley 2006 ; Bigombe 2003 ; Etoungou 2003). Et cela est logique. Bien que la gestion communautaire ne constitue pas automatiquement une forme de décentralisation (Ribot, dans ce volume), elle reste une dimension prolifique et universelle des décentralisations environnementales et une stratégie de base pratiquement partout. La critique émise par Manor (2005) à propos de la « prolifération » des comités d'usagers reflète les premiers espoirs que

Dévolution à des gouvernements locaux	<p>Bolivie (Pacheco 2005 ; Anderson et Gibson 2004) : la loi de 1994 sur la participation populaire et d'autres lois sur les terres et les forêts assurent la dévolution de pouvoirs de l'Etat aux administrations municipales, avec des mécanismes prévoyant la participation des simples citoyens, le titrage des territoires autochtones, la création de réserves forestières municipales et l'octroi de concessions communautaires à des associations locales légalement reconnues. La réforme permet des avancées et des gains populaires mais les pouvoirs transférés sont limités dans certains domaines ; l'attribution de titres fonciers se fait de façon bureaucratique et inadaptée au système de propriété commune des autochtones et les élites locales influentes sont renforcées dans certains cas (Nord de la Bolivie).</p>	<p>Sénégal, Burkina Faso, Niger, Mali : la dévolution aux conseils ruraux et aux municipalités urbaines et rurales commence en 1972 au Sénégal, d'autres pays ayant suivi au lendemain des transitions démocratiques des années 1990. Ces expériences se caractérisent par : (1) un double mouvement visant à restructurer l'Etat et à déléguer des pouvoirs et des compétences aux collectivités locales ; (2) un grand nombre de pouvoirs transférés aux instances locales élues ; (3) des transferts de ressources financières insuffisants et inadaptés ; une pauvreté relative des conseils ruraux et une capacité relativement faible à financer et à soutenir le développement local ; (5) des tensions qui perdurent entre les instances décentralisées et les citoyens, en particulier en ce qui concerne le régime foncier et les impôts.</p>
	<p>Cameroun (Oyono 2005, 2007 ; Bigombe Logo 2003 : la loi forestière de 1994 autorise les conseils ruraux à générer et à tirer des profits des concessions qui leur sont accordées au titre de forêts communales. Les municipalités sont aussi les principaux bénéficiaires et gestionnaires des redevances forestières distribuées aux circonscriptions rurales dans le cadre de la décentralisation fiscale (40 % aux municipalités et 10 % aux communautés contre 50 % à l'Etat). En dépit de progrès importants, ces programmes rencontrent des problèmes de rétention de pouvoirs au niveau central, de faiblesse de la participation, du contrôle local et de la reddition de comptes, de mauvaise gestion des fonds, de conflits avec les propriétaires coutumiers et de capture par les élites.</p>	
Gestion communautaire	<p>Népal (Fisher 2000 ; Edmunds et Wollenberg 2000) : Les premières politiques de foresterie communautaire sont amorcées en 1978 avec le transfert de certaines zones forestières aux gouvernements locaux, les panchayats, à des fins de reboisement ou de protection de la forêt. Mais ce transfert de forêts aux panchayats est vu par les usagers traditionnels comme la remise de leur forêt à des intérêts sans lien direct avec leur gestion. Ce n'est qu'avec le Plan forestier de 1988 et l'effondrement de l'idéologie panchayat après la révolution de 1990 que la prise en charge locale de la foresterie communautaire népalaise passe des officiels panchayat aux groupes d'usagers. Edmunds et Wollenberg remarquent qu'au Népal, comme aux Philippines, divers rapports de subordination locale aux élites ont faussé le résultat de politiques plutôt progressistes à l'origine.</p>	<p>Tanzanie (Wily 1997, 2000 ; Blomley 2006) : L'expérience tanzanienne d'administrations villageoises a été décrite comme l'une des plus avancées en matière de foresterie communautaire en Afrique. Les réserves forestières villageoises ont été établies par la loi foncière villageoise de 1999. Dépassant le nombre des 10 500, les gouvernements villageois constituent le niveau le plus bas de l'administration et sont doté de pouvoirs importants leur permettant de recevoir, de lever et de dépenser des fonds destinés à des projets locaux, de voter des arrêtés, d'élire des conseillers et de défendre les intérêts locaux (Bloomley 2006). Cet auteur mentionne cependant les mêmes problèmes de capture par les élites et de reddition de comptes que ceux rencontrés dans d'autres pays.</p>
	<p>Cameroun (Diaw 1998b ; Diaw et Oyono 1998) : La loi de 1994 accorde des forêts communautaires, en tant que concessions aux communautés locales sur des zones limitées du domaine national. Cette réforme a ouvert la voie à des bénéfices substantiels pour les communautés locales. Cependant, en dépit de leur légalité et de leur abilité à constituer des vecteurs d'action collective, les groupes d'initiative commune (GIC) positionnés par la loi pour représenter la communauté n'ont pas de véritable mandat social pour traiter de la dimension foncière des forêts ; celle-ci étant du ressort du clan ou du « lignage corporatif » (Diaw 1997). C'est ainsi qu'est né « le problème de l'unité sociale d'action », marqué par des comportements de cavalier seul, de capture par les élites et de conflits intracommunautaires.</p>	

Figure 3.2 Cas choisis de décentralisation environnementale

la décentralisation politique dans les pays en développement serait un vecteur de transformation démocratique de l'Etat sur le modèle de la démocratie électorale. Se fondant sur les faiblesses connues des comités d'usagers – y compris le fait qu'ils ne sont presque jamais élus à bulletin secret – Manor remet en cause leur représentativité et leur légitimité démocratique, épingle leur vulnérabilité à la manipulation des élites et réclame leur « intégration » sous le contrôle de conseils élus. Cette position est différente du point de vue émis à maintes reprises par Ribot et d'autres, selon lequel la décentralisation (réelle ou démocratique) ne s'est pas encore véritablement réalisée dans la gestion des ressources naturelles. Cette divergence résulte de l'accent mis par ces auteurs sur les

acteurs recevant les pouvoirs décentralisés ; Manor insiste sur l'intégrité et la suprématie des institutions étatiques locales, tandis que Ribot *et al.* partent du principe implicite que la décentralisation environnementale démocratique est réalisable avec des comités locaux véritablement responsables devant leur base.

Les études de cas résumées dans la Figure 3.2 indiquent la réalité des problèmes soulignés par ces auteurs, à propos, notamment, de reddition de comptes et de capture par les élites ; mais elles mettent aussi en exergue la forte composante foncière des problèmes rencontrés par les gouvernements locaux et la gestion communautaire. En Afrique de l'Ouest, les vieilles tensions coloniales entre le droit dit positif et le droit coutumier se traduisent par des difficultés en matière d'imposition foncière et d'établissement d'un cadastre rural ainsi que par des revendications régulières d'élus demandant la « normalisation » du système foncier local. Les tentatives de mise en place de codes fonciers ruraux au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Burkina Faso trouvent aussi leurs sources dans le dualisme du régime foncier et des systèmes de gouvernance. Le cas de la Bolivie et, dans une moindre mesure, celui du Nicaragua (Larson 2005) réalisent presque le rêve de Manor, en raison du rôle central donné aux municipalités dans la décentralisation politique générale et dans celle de la gestion forestière. Néanmoins, il est frappant de constater que les problèmes de droits de propriété (Andersson et Gibson 2004), de clarification des droits fonciers, de titres et de consolidation du cadastre rural (Pacheco 2005) sont semblables à ceux auxquels se heurtent les politiques foncières en Afrique. On le voit dans les cas du Cameroun en Figure 3.2.

L'évolution de la gestion communautaire – y compris le mouvement vers les groupes d'usagers au détriment des panchayats au Népal (Fisher 2000) et l'évolution par à-coups des ejidos au Mexique (Wyckoff-Baird *et al.* 2000) – a été marquée par les mêmes difficultés que dans le cas des gouvernements locaux : rétention centraliste de pouvoirs, capture par les élites et complexité des rapports fonciers, entre autres. Dans l'ensemble, et en dépit de certaines réussites et des apports d'une palette d'outils organisationnels, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles est donc plombée par une conjonction de problèmes de représentation, de légitimité, de démocratie et de justice environnementale. Ces questions ont touché les gouvernements locaux comme toutes les autres formes de décentralisation.

Décentralisation, parcs et conservation

Le gouvernement local est une figure organisationnelle absente du répertoire de la conservation, en dépit de sa gamme plus large d'outils de décentralisation. En se fondant sur leur forme et leur rationalité sous-jacente, nous distinguons deux catégories d'outils de conservation : (i) la gestion communautaire de la faune et les projets intégrés de conservation et de développement (PICD), dont le principal objectif est de maintenir les habitants hors des parcs par le biais d'incitations économiques ; et (ii) la gestion subsidiaire, sous forme d'entités de gestion déléguée (Guatemala), consultative (Australia, Haïti) ou conjointe (Australie) des parcs (Figure 3.3). Dans ce dernier cas, les

Régimes de subsidiarité	<p>L'Australie (Bauman et Smyth 2007 ; Borrini-Feyerabend <i>et al.</i> 2004) possède une longue expérience dans le domaine des conseils consultatifs, qui remonte à la reconnaissance croissante à partir du milieu des années 1970 des droits et des intérêts des Aborigènes vis-à-vis des parcs nationaux. À la différence du cas haïtien et d'autres régimes consultatifs « simples », les conseils de parcs reconnaissent le droit des Aborigènes à utiliser les ressources traditionnelles se trouvant dans les parcs et s'appuient parfois sur des accords formels d'utilisation des terres par les autochtones (ILUA en anglais). Ces conseils s'inscrivent dans les changements plus large du système de réserves australien suscités par la détermination progressive des droits fonciers autochtones. Cependant, ces régimes consultatifs ne donnent pas à la population locale des pouvoirs de décision et ne représentent pas une véritable cogestion.</p>	<p>Haïti (Smucker et White 1998) ; les conseils consultatifs locaux créés par le projet de protection des parcs et des forêts (1997) sont des entités de cogestion travaillant sous l'autorité des directeurs de parcs. Leurs membres provenaient initialement des organisations paysannes et d'élus issus des gouvernements locaux, mais ils ont fini par être dominés par des députés nommés pour y siéger, des fonctionnaires et des délégués régionaux de la présidence.</p> <p>Guatemala (Whyckoff-Baird <i>et al.</i> 2000) : La réserve de biosphère de la Sierra de las Minas est un exemple de délégation par le gouvernement guatémaltèque de la gestion d'une réserve à une ONG nationale. Cette ONG, Defensores de la Naturaleza ou « Défenseurs de la nature », administre la réserve en collaboration avec divers acteurs divers, y compris les communautés locales.</p>
Cogestion et Gestion conjointe	<p>Borrini-Feyerabend <i>et al.</i> (2004) présentent des cas de cogestion en Australie et dans les parcs nationaux du Kayan Mentarang en Indonésie et de Gwaii Haanas au Canada. Le système de gestion conjointe en Australie est, de loin, le plus intéressant (Bauman et Smyth 2007). À la suite des premiers accords de gestion conjointe, établis dans le Territoire du Nord en 1981, des accords officiels ont été signés pour 27 parcs nationaux de ce Territoire en lien avec la reconnaissance du titre natif aborigène (1993) et la négociation d'accords d'utilisation des terres par les autochtones. Parmi les quatre modèles de gestion conjointe observés en Australie, trois se fondent sur la propriété aborigène des terres. Dans le « modèle Uluru » qui sert de base à la plupart des systèmes de gestion conjointe, les Aborigènes constituent la majorité du conseil de gestion et louent la terre au gouvernement contre une redevance annuelle. Grâce à la gestion conjointe, la population locale a trouvé un canal pour ses revendications historique sur le sol et a pu profiter de partenariats, de financements, de compétences et d'avantages économiques. Cependant, en dépit de ces « éléments de convenance et d'avantages mutuels », Bauman et Smyth notent que le soutien des aborigènes au maintien des parcs, par le biais de bails ou d'autres mécanismes légaux, est une condition de la restitution de leur propriété sur ces espaces. Les auteurs décrivent cette situation comme un « partenariat de convenance ou un partenariat fondé sur la contrainte », générateur de « tensions provenant d'une contestation de l'autorité et de partenariats transculturels non librement conclus ».</p>	
Gestion communautaire de la faune	<p>Le Programme CAMPFIRE au Zimbabwe a débuté en 1989 avec l'attribution de l'autorité sur la faune à deux districts locaux ; le classement officiel a eu lieu un an plus tard après négociation d'un accord entre le parc et l'administration locale (Metcalf 1994). L'abondante littérature sur le programme CAMPFIRE reconnaît le rôle pionnier et les réussites de ce processus de gestion des ressources naturelles, ainsi que ses effets distincts sur les quelque 37 districts ruraux soutenant ce mouvement. Par contre, les question d'équité entre territoires communautaires de chasse inégalement dotés en ressources ont été une source de préoccupation (Matose 1997 ; Mandondo 2000 ; Prabhu <i>et al.</i> 2001).</p>	<p>Cameroun (Nelson et Gami 2003 ; Oyono <i>et al.</i> 2007). La loi de 1994 fait brièvement allusion aux zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) dont la création a été négociée entre les ONG de conservation, les agents de l'administration forestière et les communautés locales. Des comités de gestion de la faune (COVAREF) ont été mis en place dans les ZICGC pour bénéficier de taxes imposées aux chasseurs professionnels ou « guides de chasse » et redistribuées sur une base semblable à la redevance forestière (50 % pour l'Etat, 40 % pour les municipalités et 10 % pour les communautés). Les COVAREF ont amélioré la vie des communautés autour des parcs tout en préservant les ressources fauniques. L'absence de bénéfices pour les populations autochtones baka et les question d'équité entre ZICGC ont été des sujets de préoccupation.</p>
Projets de Conservation et de développement	<p>Les PICD apparurent dans les années 1980 avec la promesse formidable de réconcilier la conservation avec la participation et le développement des plus pauvres (Wells <i>et al.</i> 1999 ; Enters et Anderson 2000 ; Brooks <i>et al.</i> 2006). En 2001, les PICD étaient devenus le principal moyen de financement des projets de conservation dans le monde et il y en avait alors près de 300. Hughes et Flintan (2001) ont repéré quelques traits communs aux PICD : ils sont principalement liés aux parcs nationaux ; la conservation de la biodiversité est leur principal objectif ; ils tentent de répondre aux besoins des populations dans le but d'améliorer leur relation avec les parcs et de protéger la biodiversité ; ils sont, pour la plupart, initiés de l'extérieur et financés ou lancés par des donateurs ou des organismes de conservation ; ils ne cherchent pas forcément à déléguer le contrôle ou la propriété des ressources des parcs aux communautés ou à résoudre ce problème à la périphérie des parcs</p>	

Figure 3.3 Les programmes de décentralisation dans le domaine de la gestion des parcs

avantages économiques et politiques augmentent pour les populations lorsqu'on passe de la délégation à la gestion conjointe. Bauman et Smyth (2007) en font état dans leur étude de cas de gestion consultative et conjointe en Australie. Nous distinguons ces

programmes de décentralisation limitée, où l'Etat délègue des pouvoirs aux instances locales ou crée un espace pour leur participation à la gestion des aires protégées, des projets de faune ou de conservation-développement initiés et/ou pilotés par les ONG de conservation. Dans tous les cas, toutefois, les questions de droits fonciers et de prise de décision démocratique apparaissent comme les enjeux-clés de la gouvernance, la capture par les élites étant un thème moins important.

Comme l'atteste la littérature et comme l'illustrent les cas du programme CAMPFIRE et des COVAREF (Figure 3.3), la gestion communautaire de la faune génère des avantages importants pour les communautés. Cette approche reste cependant dans les limites du paradigme de la barrière sociale (social fencing) – dans lequel les gens reçoivent des incitations économiques pour constituer une couronne protectrice autour des parcs. Les projets de gestion communautaire des ressources naturelles ou de la faune à la périphérie des parcs sont des composantes importantes des projets intégrés de conservation et de développement (PICD) de deuxième génération (Hughes et Flintan 2001). Une partie de la littérature présente les PICD comme une forme de dévolution (Enters et Anderson 2000 ; Brooks *et al.* 2006), mais il est difficile de voir une quelconque dévolution de pouvoirs aux gouvernements locaux ou aux communautés locales dans ce type de projets ; l'absence de dévolution ou de propriété communautaire sur les ressources des parcs est, au contraire, une caractéristique commune des PICD (Hughes et Flintan 2001).

Après une série de rapports soulignant leurs résultats « décevants » et « décourageants » (Wells *et al.* 1999 ; Enters et Anderson 2000 ; Newmark et Hough 2000), les PICD, qui furent un temps le fleuron des projets de conservation, sont devenus la cible d'un rejet conservateur radical. Dans une série d'ouvrages et d'articles publiés à la fin des années 1990 et porteurs d'appels pathétiques au nom de la nature, (Kramer *et al.* 1997 ; Brandon *et al.* 1998 ; Terborgh 1999 ; Oates 1999), d'éminents biologistes de la conservation critiquent l'incapacité des PICD à protéger la biodiversité de façon adéquate et préconisent de revenir sur les tendances participatives limitées des années 1990. Au centre de leurs arguments figure un double rejet du développement et de la durabilité vue comme un mythe que « les Nations Unies et les bailleurs de fonds continuent de propager » (Soulé et Terborgh 1999). Ces auteurs proposent d'étendre les zones sous « protection stricte » afin de constituer des écosystèmes interconnectés et exempts de développement sur des régions entières et sur tous les continents (Soulé et Terborgh *ibid*). Pour certains, ceci devrait se faire par des mesures imposées par le haut, soutenues par l'Etat et les forces armées et comprenant des « forces de maintien de la nature » financées par la communauté internationale (Terborgh 1999 ; van Schaik et Kramer 1997 ; Rabinow 1999).¹

Ce retour radical à la conservation forteresse oublie d'examiner ce que nous considérons comme le défaut fondamental des PICD : leur base commune dans la séparation spatiale et sociale de la conservation et du développement plutôt que leur « intégration » véritable par le biais des instances locales. La plupart des PICD sont fondés sur un marché de dupe dans lequel on demande à la population d'abandonner ses terres en échange du développement. Que ce soit à travers le déplacement forcé des populations (Diaw et

1 Voir aussi les analyses de Brechin *et al.* (2002), Wilshusen *et al.* (2002) et Diaw 2005b.

Tiani, sous presse) ou des approches de barrière sociale dans les zones tampons, la principale stratégie des PICD a été d'empêcher la population d'accéder à ses ressources traditionnelles dans les parcs et de les utiliser, ce qui a été une cause structurelle de conflits et d'échecs pour la conservation comme pour le développement.

Par conséquent, ce qui ressort des PICD mais aussi des programmes communautaires visant avant tout à écarter les ayant-droits autochtones des parcs nationaux est leur caractère incomplet. La pleine mesure des droits des populations locales, y compris de leur droit démocratique à décider du meilleur usage de leurs terres, a rarement été reconnue. L'histoire récente montre que cette situation ne peut guère durer. Les critiques biocentriques pures et dures des PICD que nous avons citées ainsi que les nouvelles postures défensives justifiant le déplacement des populations des aires protégées (Maisels *et al.* 2007) doivent être revues de plus près, si l'on veut que les idéaux de conservation survivent et prospèrent dans le monde de plus en plus démocratique et peuplé du XXI^e s.

Emergences locales de gouvernance environnementale

Il y a un nombre surprenant et croissant d'initiatives de conservation communautaires prenant place en dehors des frontières officielles des lois sur la décentralisation ou des projets de conservation. Nous discuterons plus loin leur signification pour les théories politiques de la gouvernance démocratique. Les cas choisis – allant de l'Afrique à l'Asie en passant par l'Amérique latine (Figure 3.4) – démontrent tous la capacité de la société locale à concevoir et à réaliser des actions de conservation profondément libératrices, sans nécessairement recourir à la rationalité discursive et instrumentale des formes conventionnelles de décentralisation, de conservation et de démocratie électorale.

Les caractéristiques communes à ces cas sont leur émergence de contextes locaux et le fait que leur modèle de gouvernance, leur structure politique et l'orientation pratique de la gestion des ressources naturelles sont entre les mains de la population locale. Dans tous les cas, les communautés, diversement inspirées par leurs leaders et leurs anciens, ont pris de leur propre chef l'initiative de mesures visant à protéger des sites de ressources naturelles pour le bénéfice de la population locale. Dans ce mouvement, ils ont mis en place leurs propres règles pour sauvegarder et gérer ces milieux naturels. Le cas de la Gambie est celui qui se rapproche le plus de la gestion communautaire classique ; il s'agit aussi d'un rare exemple de création spontanée d'une forêt communautaire. Les tentatives de récupération de ces initiatives par les programmes officiels de gestion communautaire ou conjointe en Gambie comme au Maharashtra (Khotari et Pathak 2006), et aussi par les régimes officiels de conservation dans le cas du PEMASKY (Projet d'étude pour l'aménagement des zones forestières de Kuna Yala), révèlent la difficulté d'équilibrer l'autonomie locale avec le besoin de partenariats et de soutiens externes. Les cas australiens (Figures 3.3 et 3.4) rendent bien compte de cette question pour ce qui est de la gestion conjointe et des aires protégées indigènes. Bauman et Smyth (2007) ont trouvé que ces régimes possèdent tous deux des avantages institutionnels et économiques

Inde : Khotari et Pathak (2006) ont examiné les aires protégées communautaires (APC) autonomes inspirées par les mouvements sociaux dans les Etats d'Orissa, du Maharashtra et du Nagaland. Le mouvement pour la conservation du peuple de Ranapur en Orissa et le mouvement autonome en Maharashtra, qui émergent à la fin des années 1970, étaient fondés sur la renaissance des identités culturelles tribales et un plus grand contrôle sur la terre et les ressources ; ils avaient en outre d'autres points communs : le sentiment d'un désastre écologique imminent suite à la disparition de certaines forêts, un mouvement spontané de protection des forêts et de réglementation de leur usage et des organisations locales et supralocales liées aux clans villageois et capables d'unifier et de diriger la communauté dans sa quête d'autonomie. Au Nagaland, de nombreuses initiatives de ce genre ont vu le jour dans les années 1990. Dans le district de Phek, 80 villages de cultivateurs itinérants et de chasseurs-cueilleurs – la totalité des villages chakesang – se mettent ensemble en 1999 pour constituer l'Organisme public Chakesang et interdire les modes destructifs de chasse, de pêche et de brûlis. En 2005, 23 villages prirent la résolution supplémentaire de déclarer les réserves de faune inviolables. Dans une autre partie de l'Etat, le Conseil de Khonoma, village de chasseurs et de guerriers traditionnels anami, vieux de 700 ans, crée le sanctuaire de Trapogan et de conservation de la nature de Khonoma, après qu'un ancien du village se soit battu pour ce projet pendant 18 ans.

Australie (Bauman et Smyth 2007). Il existe maintenant 22 aires protégées autochtones (APA) sur environ 20 % du territoire australien consacré à la conservation. Ces APA sont apparues au cours des 10 dernières années, à la suite des revendications foncières aborigènes des années 1970 et 1980. Pour affirmer leur droit de propriété en vertu de la loi foncière coutumière, les aborigènes ont intenté leur premier recours en justice contre une compagnie minière de la région du Dhimurru. Bien que le tribunal fédéral ait rejeté ce recours, la loi sur les droits fonciers des Aborigènes fut votée par la suite dans les Territoires du Nord en 1976 suite à la création d'une Commission Royale sur les droits fonciers des Aborigènes. En 1992, la décision de la Haute Cour relative au titre aborigène Mabo conduisit à une plus grande reconnaissance de la propriété et des lois autochtones dans le common law australien. L'Association aborigène de gestion des terres de Dhimurru a été créée dans ce cadre, en 1992, par 11 clans dont les terres étaient affectées par l'exploitation minière. L'aire protégée autochtone du Dhimurru fut déclarée quelques années plus tard, en 2000. Il faudrait noter qu'à plusieurs reprises dans les années 1990, les propriétaires traditionnels avaient refusé des accords de gestion conjointe avec le gouvernement du Territoire du Nord. Les clans n'acceptèrent de rejoindre le système des aires protégées qu'après que l'idée des APA se soit répandue. L'APA de Dhimurru s'est révélée un succès, marqué par un contrôle aborigène total et des avantages provenant d'un large éventail de partenariats et d'opportunités.

Panama : En 1983, le PEMASKY ou Projet d'étude pour l'aménagement des aires sauvages de Kuna Yala (Whyckoff-Baird *et al.* 2000 ; Cook 2004 ; Brosius *et al.* 2005) cherchait à créer une forêt tropicale protégée de 60 000 ha comme tampon contre les incursions extérieures et les inconvénients attendus de l'autoroute panaméricaine. Les Kunas, qui sont gouvernés par un Congrès général Kuna, disposaient déjà de l'autonomie juridique sur leurs terres tribales depuis 1938. Cette initiative autonome de conservation par un peuple indigène attira un flot de financements par les organismes de conservation ; malheureusement, les attentes des intervenants extérieurs étaient trop grandes pour les possibilités du projet, précipitant sa fin.

Sénégal : Les Aires du patrimoine communautaire (Thiaw *et al.* 2003) sont des « initiatives autochtones consensuelles » destinées à « protéger un site du patrimoine culturel ou naturel particulièrement intéressant pour la population locale ». Elles peuvent faire l'objet d'une reconnaissance juridique par le biais d'une convention avec les services de l'Etat. Le mouvement a été lancé en 1987 dans la lagune de la Somone par une association regroupant une centaine de femmes organisées pour restaurer le couvert végétal autour d'une réserve proche de leur village. Seize ans plus tard, elles avaient mis en place un programme de développement durable, l'Espace naturel communautaire Kër Cupaam, conduit par un collectif de 1 500 femmes et impliquant une population de 35 000 personnes. D'autres initiatives suivirent sur l'île Tèngéén, la forêt de Seséén, le lac Wuy, les chutes de Dindefelo et la lagune de Pincoor. Sur la suggestion de l'UNESCO, le concept s'est diffusé en Afrique de l'Ouest, six pays francophones ayant déclaré leur intérêt d'adapter le schéma à leur législation nationale.

Gambie (Diaw 1999, données de terrain non publiées). La forêt communautaire de Kwashorkor dans le Tumani Tenda est un rare cas de gestion communautaire autonome initiée par les villageois eux-mêmes pour combattre les feux de brousse se produisant tous les ans. Huit ans plus tard, fut cooptée par le programme officiel de foresterie communautaire. Malheureusement, la communauté n'a pas veillé à se doter de clauses protégeant son autonomie de décision. Ainsi, après que le Tumani Tenda ait gagné le premier prix environnemental national, il s'est retrouvé en conflit avec l'Agence nationale de l'environnement qui ne l'autorisait pas à dépenser le prix de 70 000 dalasi (environ 7 000 \$ US) pour un centre d'écotourisme. Ce cas est différent, sur ce plan, de celui du Maharashtra (Khotari et Pathak 2006) où les villages ralliés au programme de Gestion conjointe (JFM) avaient prévu des dispositions extraordinaires garantissant la primauté de leurs besoins et de leurs règles de gestion forestière.

Figure 3.4 Cas de mouvements environnementaux d'initiative populaire

par rapport à la gestion conventionnelle des parcs mais que les aires protégées autochtones sont supérieures en ce qu'elles permettent une réelle propriété autochtone et un meilleur résultat des partenariats externes.

Dans l'ensemble, ces émergence populaires de gouvernance locale, enracinées de façon diverse dans les identités tribales et communautaires, dans les luttes autochtones pour les terres (Australie, Inde, Panama), comme dans des revendications environnementales moins conflictuelles (Sénégal, Gambie), démontre qu'il est possible de gouverner l'environnement par la base, en mobilisant les institutions et les dynamiques politiques locales ou en les transformant. Ceci est tout à fait manifeste dans le rôle central joué par les clans et les anciens dans les institutions villageoises et par les fédérations supralocales qui ont soutenu les mouvements populaires en Inde ou les revendications de terres en Australie. C'est un fait significatif. Une longue tradition anthropologique a montré la nature corporative et les fonctions politiques de ces groupes de parenté (Fortes et Evans-Pritchard 1940 ; Fortes 1945 ; Middleton et Tait 1958 ; Shu 2004), ainsi que leur rôle dans la reproduction sociale et les régimes fonciers (Diaw 1997 ; Diaw 2005). Souvent invisibles, ils constituent le véritable centre de prises de décision dans de nombreuses situations foncières ; les ignorer a été une source récurrente de déboires environnementaux. Les mouvements populaires que nous avons décrits avaient donc le double avantage de l'enracinement social et de la pertinence politique, ce qui leur a permis d'exister comme acteurs légitimes performants dans les politiques environnementales de leur temps.

Droit du sang, droits civiques et démocratie : conversation sur la gouvernance locale

La question de la « capture du pouvoir » est un thème transversal majeur de la littérature sur la décentralisation. Kate Farrel (2004) défend l'idée que « le pouvoir fugitif », c'est-à-dire la propension du pouvoir à agir en dehors de la loi et de ses propres structures de légitimation, est une propriété émergente des systèmes politiques. Dans les théories des systèmes complexes, une propriété émergente est un potentiel qui, laissé à lui-même, se réalisera tout seul. Ceci signifie qu'en l'absence de conditions régulatrices, le pouvoir évoluera « naturellement » hors d'atteinte des structures institutionnelles qui lui confèrent sa légitimité et rendent possible son exercice (selon l'énoncé d'Arendt selon lequel la légitimité est nécessaire à l'exercice du pouvoir). La démocratie est par conséquent une quête constante visant à ramener le pouvoir à ses conditions de légitimité afin d'améliorer la gouvernance. La grande question est donc celles des « conditions » qui font de ces escapades du pouvoir une caractéristique si récurrente des pratiques de décentralisation.

Droit du sang, droits civiques et Etat

Comme Jacob et Blundo l'ont écrit (1997), la décentralisation, en tant que « projet social » en Afrique, était dès le début une tentative de rompre avec la dichotomie ville-campagne et d'en finir avec la « multacentricité » en concentrant le flux des ressources locales autour d'une entité légale unique. En sociologie politique, un projet social est un

projet transformatif à l'échelle de toute une société. Le « nationalisme foncier » africain des années 1960–1970 faisait ainsi partie d'un projet plus large visant à « moderniser » les sociétés africaines sur le modèle européen (Diaw et Njomkap 1998). Afin de construire l'Etat-nation, il semblait essentiel de briser la base communautaire des systèmes fonciers, de les « détribaliser », selon les termes de Melone (1972). Dans une étude des régimes fonciers de 22 pays d'Afrique de l'Ouest réalisée près de 40 ans après les indépendances, Elbow *et al.* (1998) trouvent que 64 % des politiques foncières ne reconnaissaient pas la tenure coutumière ou cherchaient son remplacement tandis que le tiers restant représentait des formes de reconnaissance passive ou de continuation de l'héritage colonial des réserves tribales. La même étude (Bruce 1998) constate que la tenure de type communautaire restait « de facto le type dominant de tenure foncière » dans presque tous les pays du Sud du Sahara. La situation générale en Afrique est donc celle d'un compromis difficile entre le droit dit positif, d'origine extérieure et les régimes de tenure enchâssée² (Diaw 2005). Ce pluralisme légal, fondé sur la coexistence d'ordres juridiques distincts et concurrents, n'a pas été reconnu par les politiques de décentralisation et de conservation. Pour comprendre cette occultation, il faudrait observer sa source dans l'invisibilité des institutions coutumières (au sens de systèmes de normes) et les conditions historiques et épistémologiques qui l'ont produite.

Nous savons depuis Morgan (1877) qu'une des clés de lecture des systèmes politiques dans l'histoire est l'opposition fondamentale entre deux modèles d'organisation sociopolitique, la « société gentille » (ou communauté) et la « société politique » (ou société civile). Dans le premier, le gouvernement s'exerce à travers les groupes de parenté ; dans le second, il repose sur la citoyenneté politique et l'appartenance à un territoire. Le premier modèle est fondé sur le droit du sang (jus sanguinis), le second sur les droits civiques (ou droit du sol, jus soli). Ces deux modèles coexistent toujours au sein de l'Etat-nation moderne. En Amérique du Nord et dans d'autres « pays d'immigration », on devient citoyen du seul fait d'être né dans le pays ; dans les vieux continents, cela n'est pas suffisant ; la première condition de la citoyenneté est d'avoir des parents déjà citoyens du pays, c'est-à-dire d'être membre d'une lignée existante de citoyens. Entre les deux, l'on trouve toute une gamme d'arrangements, qui constituent la réalité de la citoyenneté moderne et sa réalisation sous des formes plurielles d'expression démocratique. Ainsi, l'Etat-nation, une invention européenne du XIX^e s. érigée en modèle d'organisation planétaire, a supprimé le droit du sang comme principe d'organisation de l'Etat tout en le conservant dans la construction politique de la citoyenneté et de l'identité nationale. Ce paradoxe larvé, généralement invisible, se révèle néanmoins dans les difficultés que rencontrent les enfants d'immigrants pour obtenir la citoyenneté dans les pays européens ou même africains et asiatiques ainsi que dans diverses crises identitaires, mouvement de revendication des droits civiques et confrontations ethniques. C'est dans les régions rurales des « pays du Sud », où le droit du sang n'est pas seulement la manifestation d'une identité ethnique mais un principe d'organisation de l'économie et des institutions indigènes, que ce paradoxe est peut-être le plus pernicieux et le plus répandu. Et ce sont ces zones là qui

2 Par *tenure enchâssée*, nous entendons un régime d'appropriation où les droits privés, les droits partagés et les droits collectifs sur les ressources naturelles sont emboîtés les uns dans les autres et aussi dans des institutions sociales plus larges fondées sur la parenté et la généalogie (Diaw 2005).

font l'objet de la plus grande attention des programmes de décentralisation. La Figure 3.5 représente le continuum théorique entre le droit du sang et les droits civils.

La décentralisation fait partie intégrante du processus de formation et de transmutation de l'Etat-nation, lui-même partie d'un mouvement plus vaste de rationalisation des sociétés sur la base des principes d'organisation d'une économie capitaliste globalisée. C'est la raison pour laquelle le rôle de l'Etat et des institutions multilatérales en matière de programmes de réforme foncière et de privatisation a été si central. Dans *La Grande Transformation* (1944), Karl Polanyi montre que le secret de l'économie libérale du XIX^e s. réside dans le fait que cette économie s'est « désenchâssée » de la société pour inventer des institutions marchandes spécifiques autour desquelles la société s'est réorganisée. Contrairement à la société précapitaliste (et à de nombreuses sociétés modernes du Sud), les relations sociales se sont enchâssées dans le marché au lieu que ce soit le marché qui soit enchâssé dans les relations sociales (Polanyi Levitt 2003). A l'échelle mondiale, ce triple mouvement pour rationaliser l'Etat, la société et l'économie est très incomplet. Il a du faire face, en effet, à une forte résilience de formes d'organisation économique, sociale et politique alternatives, que le paradigme moderniste occidental qui domine la pensée scientifique et le raisonnement politique au Sud s'obstine à ne pas voir ou à ignorer.

Dans des travaux précédents (Diaw 1998 ; 2005), nous avons indiqué comment cette « altérité », cette autre façon d'exister, se manifeste dans diverses expressions économiques, y compris dans des régimes résilients de tenure enchâssée. Ce système a fait preuve de

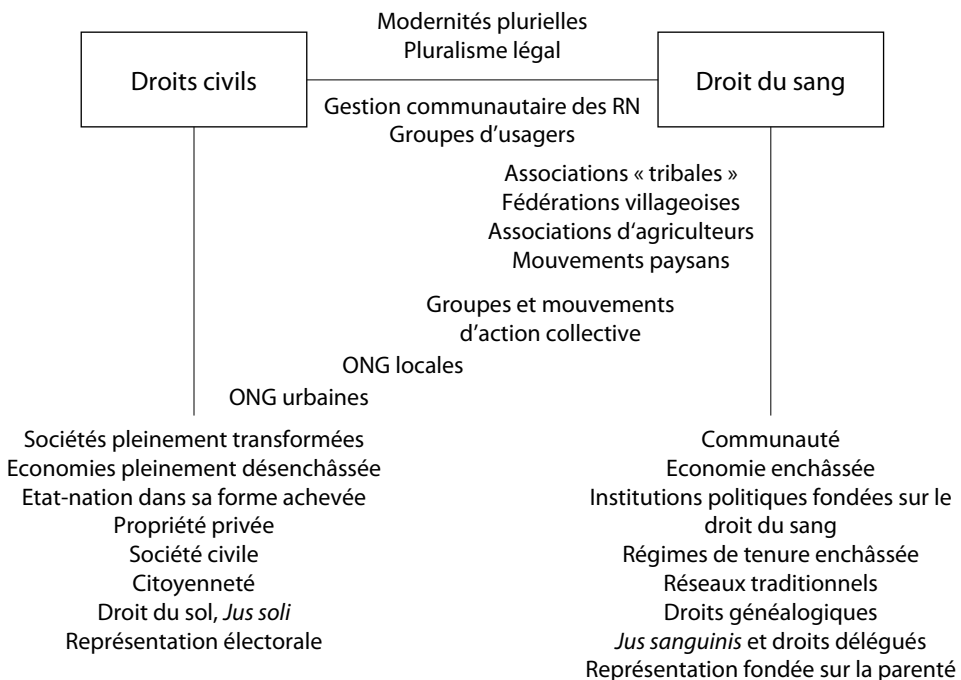


Figure 3.5 Représentation du continuum entre le droit du sang et les droits civils

sa capacité à s'adapter aux marchés autant qu'aux pressions politique et démographique et à soutenir des modes performants de gouvernance locale et supralocale (comme nous l'avons vu dans le cas des mouvements autonomes et populaires de conservation au Panama, en Australie et en Inde). Le fait qu'il existe toujours est la raison principale du pluralisme légal tel qu'il se manifeste dans les sociétés rurales du Sud.

Politique, conservation et démocratie

La reconnaissance de la coexistence du droit du sang et du droit du sol dans les sociétés modernes et sa manifestation dans divers accommodements légaux soulignent des conditions importantes pour une gouvernance locale inclusive. La première est la nature plurielle, duale ou emboîtée, de la sphère politique dans de nombreux pays en développement. Deux sphères sociopolitiques sont ainsi juxtaposés : d'une part, une superstructure fondée sur les institutions démocratiques officielles, les titres privées et la société civile et, d'autre part, une infrastructure de droits enchâssés, plus fortement présente dans les zones rurales et suscitant un régime séparé de modes d'appropriation, de représentation et de réseaux de légitimation. Dans de nombreuses régions, c'est cette infrastructure qui a subit tout le poids des programmes de conservation, de développement et de réforme environnementale et foncière. Elle a, dans le même temps, constitué un foyer de résistance au métaprogramme de modernisation lancé par le colonialisme il y a plus d'un siècle. La démocratie comme la gouvernance locale ne peuvent se réaliser quand le discours de légitimation et les procédures de l'ordre institutionnel et politique sont structurées de façon à rendre cette seconde sphère invisible. Cela a plutôt créé des conditions favorables au pouvoir fugitif ainsi qu'une source de problèmes pour la décentralisation démocratique et la conservation.

Le concept de décentralisation démocratique est d'ailleurs particulièrement intéressant. La démocratie n'est pas un concept univoque ou un livre de recettes et de procédures pour exprimer des préférences politiques ; la démocratie électorale n'est qu'un moyen parmi d'autres d'avoir voix au chapitre dans l'espace social. A un niveau plus profond, la gouvernance démocratique est une congruence de droits sociaux et politiques comprenant la reconnaissance, la possibilité de s'exprimer, la légitimité et la responsabilité collective ; bien qu'essentiel à la gouvernance démocratique, la reddition de comptes est une dimension de la responsabilité qui ne requiert pas le vote à bulletin secret pour exister. De nombreuses lois sur la conservation, qui ont permis l'expropriation de milliers de personnes sans bénéfices tangibles pour la nature ou les populations, ont été votées par des parlements élus et appliquées par des gouvernements représentatifs ; ceci ne les a pas nécessairement rendues légitimes, ce qui explique pourquoi elles ont si souvent débouché sur de nouveaux problèmes et conflits sociaux. En ce qui concerne la gestion des parcs, la loi a souvent été utilisée comme « bouclier légal » (legal fencing), c'est-à-dire comme procédure discursive visant à fermer le débat public ou à restreindre la délibération démocratique (Diaw et Tiani, sous presse). Le déclassement du parc national d'Amboseli au Kenya, acte qui a soulevé un tollé dans le monde de la conservation, ainsi que des accusations portant sur la volonté cachée du gouvernement de s'assurer le vote Massai

lors du référendum de 2005, illustre la courte vue de la fermeture démocratique en matière de décision environnementale. Que la conservation ait expurgé la démocratie de son vocabulaire reflète peut être le fait que les « arguments de supériorité morale » dont elle se réclame ont plus à voir avec l'influence politique et la raison d'état que la volonté du peuple. La démocratie a constitué jusqu'ici une dimension évasive de la conservation et le déficit de légitimité qui en découle a fragilisé beaucoup de gains apparents, les rendant incertains sur le long terme.

Création, reconnaissance et prise d'espaces de gouvernance locale : des chemins démocratiques alternatifs

La capacité des groupes locaux à investir des espaces de gouvernance environnementale de leur propre initiative et de façon non anticipée par les gouvernements et les planificateurs de la conservation et du développement est un fait. Manor (1999) exclut intentionnellement de sa typologie de la décentralisation les mouvements populaires volontaires issus des « Etats en faillite ». Il accepte cependant des cas de « décentralisation par inadvertance », où, comme en Chine et en Russie, des innovations politiques produisent une « décentralisation involontaire de pouvoirs et des ressources ». A notre avis, les mouvements populaires qu'il exclut de sa typologie appartiennent à toute une classe d'émergences locales imprévues animées par la base. Nous parlerons donc ici de prise d'espace, comme métaphore soulignant le rôle joué par les citoyens et les communautés en tant que « sujets démocratiques agissant » de la gouvernamentalité locale.

En liant cette prise d'espace (par le bas) aux dimensions complémentaires de création et de reconnaissance (par l'Etat) d'espaces de gouvernance locale, nous présentons des conditions d'une gouvernance innovante dans une société post-conflits. La décentralisation se porterait en effet beaucoup mieux si elle s'efforçait de créer, de reconnaître et d'élargir les espaces d'expression de la volonté locale plutôt que de surdéfinir la façon dont les acteurs locaux devraient s'organiser. Ceci serait plus en phase avec la notion anglo-saxonne d'agence, *agency*, qui rend mieux compte des moyens dont disposent les acteurs sociaux pour s'exprimer en tant que sujets de leur propre histoire et formuler et réaliser leurs propres projets. Pour que ceci se produise de manière non-conflictuelle, il est nécessaire que ceux qui détiennent le pouvoir (notamment l'Etat, les projets et les grandes entreprises) aient également la capacité de « faire de l'espace » pour rendre ces initiatives possibles ou qu'ils soient au moins capable d'accorder ces espaces de liberté lorsque ceux-ci sont en train d'être pris par les gens.

Le cas du Nagaland en Inde est un exemple de création d'espace du fait de la position progressiste de l'Etat qui avait remis la prise de décisions en matière de politique de ressources naturelles entre les mains des communautés locales (Kothari et Pathak 2006). Dans les cas du Maharashtra, du Sénégal, du Panama, et des revendications foncières autochtones en Australie, il s'agissait plus de reconnaissance d'espaces ; ces figures sont toutes deux essentielles à la gouvernance locale. Le Réseau international de Forêts Modèles qui travaille sur quatre continents depuis 1994 afin d'instaurer des partenariats

volontaires sur de grands paysages gouvernés par les acteurs locaux eux-mêmes (Besseau *et al.* 2007) est un autre exemple de création d'espace. À partir d'un noyau restreint de (six) principes et valeurs partagés par toutes les Forêts Modèles, chaque partenariat local trouve sa voie, décide par lui-même et développe ses initiatives. L'expérience camerounaise de Forêts Modèles (Jum *et al.* 2007) a permis de voir qu'une telle démarche peut en fait élargir le champ de la décentralisation en intégrant diverses constructions locales (forêts communautaires, aires protégées, municipalités, exploitation forestière, etc.) dans un projet collaboratif cohérent, animé localement.

Ce sont là des éléments de débat importants pour une conception de la démocratie allant au-delà de la simple politique électorale pour engager des notions plus complexes de démocratie délibérative et de mouvements sociaux. La démocratie délibérative, qui est au centre de la philosophie de Rawls et Habermas (1995), se base sur des principes d'inclusion, d'argumentation et de délibération dans la prise de décision démocratique ; c'est plus que le vote ou l'élection de représentants. Il y a néanmoins dans cette notion une hypothèse implicite d'homogénéité sociale, que les théoriciens des mouvements sociaux considèrent avec suspicion au motif que les moins puissants doivent pouvoir se mobiliser par des voies et des moyens autres que la délibération, afin de faire entendre leur voix et que leurs intérêts soient pris en compte. Dans la littérature sur la décentralisation, ce courant de pensée s'est exprimé dans les travaux de Wollenberg *et al.* (2001), qui sont assez éloignés du modèle de responsabilité électorale que l'on trouve dans les écrits de Manor et Ribot. En reconnaissant la possible coexistence de ces trois paradigmes (la délibération, les mouvements sociaux et la responsabilité) dans la réalisation d'une gouvernance pluraliste, nous postulons qu'aucun d'entre eux ne suffit à changer les déterminations sociopolitiques des sociétés qui constituent le sujet de notre propos. Pour agir non seulement sur les enjeux de représentation et de pouvoir mais aussi sur des questions plus aiguës d'identité culturelle, de pluralisme légal et d'altérité économique, un concept plus fin de la gouvernance doit être élaboré. Kate Farrell (2006) préconise un processus délibératif et itératif s'étendant à un ensemble de débats et de niveaux, afin de résoudre la « disparité de représentation » inhérente aux consultations de parties prenantes, jurys de citoyens, conférences de consensus et autres modes de démocratie délibérative. Notre expérience de la gestion collaborative et adaptative nous a montré que les processus itératifs, associés aux méthodologies interactive et à la négociation de sens, ont le pouvoir de ramener les conflits à des niveaux où ils peuvent être discutés et transformés (Diaw et Kusumanto 2005). Notre expérience des forêts modèles suggère en outre qu'il est possible d'entrer dans le champ de la gouvernance locale de façon non anticipée par la décentralisation mais contribuant à étendre son envergure et son contenu démocratique.

Conclusions

Le principal objectif de ce chapitre était de mettre en exergue le besoin de concepts plus sophistiqués de gouvernance environnementale et de démocratie. Nous avons commencé notre propos en rappelant les racines historiques et philosophiques de la décentralisation et

de la conservation, pour conclure sur leur déficit démocratique en raison de leur réticence à pleinement intégrer le pluralisme des sociétés locales à leurs perspectives théoriques et à l'orientation de leurs politiques. Ce fil conducteur nous a conduit à décrire diverses formes de décentralisation et de gestion des ressources naturelles. Plus important, nous avons distingué la décentralisation *strico sensu* des émergences populaires de gouvernance par le bas et montré la nature fécondante, pour la conservation comme pour la démocratie, de ces manifestations de l'initiative locale.

Fondamentalement, la décentralisation n'est que le prolongement du mouvement historique de pénétration et de rationalisation de la société par l'Etat selon des idéaux modernistes ; en tant que telle, elle ne devrait pas être confondue avec « la prise d'espace » multiforme qui caractérise la gouvernance locale et translocale. Le passage du « tout gouvernement » à la gouvernance impliqué par la décentralisation environnementale ne peut pas déboucher sur des processus sociaux ou des résultats environnementaux singuliers et prédéfinis. Il est donc nécessaire de changer la perspective, en considérant que ce mode de gouvernance se réalise forcément à diverses échelles, implique un ensemble d'acteurs, de valeurs et d'usages productifs, requiert de la négociation sociale autant que des compromis, ainsi qu'une plus grande aptitude à travailler en coopération pour faire face à des situations inattendues.

Références

- Adams, W. et Hulme, D. 2001 Conservation and community: Changing narratives, policies and practices in African conservation. *Dans* : (éds.) Hulme, D. et Murphree, M., *African wildlife and livelihoods: The promise and performance of community conservation*, pp. 9-23. James Currey, Oxford, RU.
- Adams, W.M., Aveling, R., Brockington, D., Dickson, B., Elliott, J., Hutton, J., Roe, D., Vira, B. et Wolmer, W. 2004 Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science* 306 (issue # 5699):1146-1149.
- Agrawal, A. et Ribot, J. 1999 Accountability in decentralization: A framework with south Asian and west African cases. *Journal of Developing Areas* 33 (Summer): 473 - 502.
- Andersson, K.P. et Gibson, C.C. 2004 Decentralization reforms: Help or hindrance to forest conservation? Communication présentée à la Conférence de l'Association internationale pour l'étude des biens communs (IASCP), Oaxaca, Mexique, 9-13 août 2004.
- Assembe, A.M. et Oyono, P.R. 2004 An assessment of social negotiation as a tool of local management: A case study of the Dimako council forest, Cameroon. *Scandinavian Journal of Forest Research* 19(suppl. 4): 1-7.
- Bauman, T. et Smyth, D. 2007 Outcomes of three case studies in indigenous partnerships in protected area management. Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies et The Australian Collaboration. Canberra, Australie.

- Besseau, P., Alvarado, W., Calumbay, R., Daloos, P., Imperial, R., Jones, L., Jum, C., Mooney, C., Svensson, J., Telitsyn, G.P. et Wagan, L. 2007 The model forest experience in using broad-based partnerships for sustainable forest management. *Dans* : (éds.) Dubé, Y.C. et Schmithüsen, F., Cross-sectoral Policy Developments in Forestry, pp. 71-81. FAO and CABI International, Rome.
- Bigombe, P. 2003 The decentralized forestry taxation system in Cameroon: Local management and state logic. Environmental Governance in Africa Working Papers No. 10. WRI, Washington, DC.
- Blomley, T. 2006 Participatory forestry within the local government reform process in Tanzania. Gatekeepers Series No. 128. IIED, Londres.
- Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. et Oviedo, G. 2004 Indigenous and local communities and protected areas: Towards equity and enhanced conservation. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 11. Cardiff University, Cardiff, RU.
- Bradshaw, C.J.A., Sodhi, N.S., Peh, K.S.H. et Brook, B.W. 2007 Global evidence that deforestation amplifies flood risk and severity in the developing world. *Global Change Biology* 13(11): 2379–2395.
- Brandon, K., Redford, K.H. et Sanderson, S.E. 1998 Parks in peril: People, politics and protected areas. Island Press, Washington, DC.
- Brechin, S.R., Wilshusen, P.R., Fortwangler, C.L. et West, P.C. 2002 Beyond the square wheel: Toward a more comprehensive understanding of biodiversity conservation as social and political process. *Society & Natural Resources* 15(1): 41–64.
- Brockington, D. 2002 Fortress conservation: The preservation of the Mkomazi game reserve, Tanzania. African Issues. James Currey, Oxford, RU.
- Brooks, J.S., Franzen, M.A., Holmes, C.M., Grote, M.N. et Borgerhoff Mulder, M. 2006 Testing hypotheses for the success of different conservation strategies. *Conservation Biology* 20(5): 1528-1538.
- Brosius, J.P. 1999 Analyses and interventions: Anthropological engagements with environmentalism. *Current Anthropology* 40(3): 277-309.
- Brosius, J.P., Lowenhaupt Tsing, A. et Zerner, C. (éds.) 2005 Communities and conservation: Histories and politics of community-based natural resource management. Alta Mira Press, Lanham, MD, USA.
- Bruce J.W. (éd) 1998 Country profiles of land tenure: Africa, 1996. Land Tenure Center Research Paper No. 130. Land Tenure Center, Madison, WI, USA.
- CIFOR 2005 Forests and floods: Drowning in fiction or thriving on facts? Forest Perspectives No. 2. CIFOR/FAO, Bogor, Indonésie et Rome.
- Cook, H. 2004 The end of the road: The Darien jungle. *International Journal of Wilderness* 10(1): 41-44.
- Del Río, L.S. 2004 Decentralization and democratic governance in Mexico. *Dans* : (éds.) Tulchin, J.S. et Selee, A., Decentralization and democratic governance in Latin America, pp. 167-186. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Woodrow Wilson Center, Washington, DC.

- Diaw, M.C. 1997 Si, Nda bot and Ayong: Shifting cultivation, land use and property rights in Southern Cameroon. Rural Development Forestry Network Paper No. 21e.
- Diaw, M.C. 1998 From sea to forest: An epistemology of otherness and institutional resilience in non conventional economic systems. Crossing Boundaries, seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Vancouver, BC, USA, 10-14 juin, 1998.
- Diaw, M.C. 1998b Anthropological institutions and forest management: What institutional framework for community-based forest management in Cameroon? Actes de l'atelier sur la gestion communautaire de la forêt au Cameroun. WWF, Yaoundé, Cameroun.
- Diaw, M.C. 2005 Modern economic theory and the challenge of embedded tenure institutions: African attempts to reform local forest policies. *Dans* : (éds.) Kant, S. et Berry, A., Sustainability, institutions and natural resources: Institutions for sustainable forest management, pp 43-81. Springer, Amsterdam, Pays-Bas.
- Diaw, M.C. 2005b Scales in conservation theories: Another clash of civilizations? *Dans* : Young, J., Báldi, A., Benedetti-Cecchi, L., Bergamini, A., Hiscock, K., van den Hove, S., Koetz, T., van Ierland, E., Lányi, A., Pataki, G., Scheidegger, C., Török, K. et Watt, A.D. (éds.), Landscape scale biodiversity assessment: The problem of scaling, pp. 145-146. Acte d'une conférence électronique.
- Diaw, M.C (en prép.) Quelles échelles de gouvernance de la biodiversité ? La globalisation du discours environnemental et la construction sociale de la diversité.
- Diaw, M.C. et Tiani, A.M. (sous presse) Fences in our heads: A discourse analysis of the Korup Resettlement stalemate. Accepté depuis 2006, Journal of Sustainable Forestry.
- Diaw, M.C. et Njomkap, J.C. 1998 La terre et le droit : une anthropologie institutionnelle de la tenure coutumière, de la jurisprudence et du droit fonciers chez les peuples bantous et pygmées du Cameroun méridional forestier. Inades-Formation. Yaoundé, Cameroun.
- Diaw, M.C., et Kusumanto, T. 2005 Scientists in social encounters: The case for an Engaged Practice of Science. *Dans* : (éd.) Colfer, C. The equitable forest: Diversity, community and resource management, pp. 72-109. RFF Press and CIFOR, Washington, DC. et Bogor, Indonésie.
- Elbow, K., Bohrer, K., Furth, R., Hobbs, M., Knox, A., Leisz, S. et Williams, M. 1998 Land tenure country profiles, West Africa, 1996. *Dans* : (éd.) Bruce, J.W., Country profiles of land tenure: Africa 1996, pp. 1-136. Land Tenure Center Research Paper No. 130. Land Tenure Center, Madison, Wisconsin, USA.
- Enters, T., Durst, P.B. et Victor, M. (éds.) 2000 Decentralization and devolution of forest management in Asia and the Pacific. RECOFTC Report N.18 and RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thaïlande.
- Escobar, A. 1998 Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. Journal of Political Ecology 5:53-82.

- Etoungou, P. 2003 Decentralization viewed from inside: The implementation of community forests in east-Cameroon. Environmental Governance in Africa Working Papers No. 12. WRI, Washington, DC.
- Faletti, T. 2004 Federalism and decentralization in Argentina: Historical background and new intergovernmental relations. *Dans* : (éds.) Tulchin, J.S. et Selee, A., Decentralization and democratic governance in Latin America, pp. 67-100. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Farrell, K. 2004 Recapturing fugitive power: Epistemology, complexity and democracy. *Local Environment* 9(5):469-479.
- Fisher, R.J. 2000 Decentralization and devolution in forest Management: A conceptual overview. *Dans* : (éds.) Enters, T., Durst, P.B. et Victor, M., Decentralization and devolution of forest management in Asia and the Pacific, pp. 11-16. RECOFTC Report No. 18 and RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thaïlande.
- Fortes, M. 1945 The dynamics of clanship among the Tallensi. Oxford University Press, Londres.
- Fortes, M. et Evans-Pritchard, E. (éds.) 1940 African political systems. International African Institute, Londres et New York.
- Gupte, M. 2006 Looking for the silver bullet: The role of communities in conservation. Communication présentée à la réunion annuelle de l'Association des Etudes Internationales, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, 22 mars 2006.
- Habermas, J. 1995 Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawls's political liberalism. *Journal of Philosophy* XCII(3): 109-131.
- Hughes, R. et Flintan, F. 2001 Integrating conservation and development experience: A review and bibliography of the ICDP literature. IIED, Londres.
- Jacob, J-P. et Blund, G. 1997 Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural Africain. Bibliographie selective et commentée, Itinéraires, Notes et Travaux 49. IUED, Genève.
- Jianchu, X. et Ribot, J.C. 2005 Decentralisation and accountability in forest management: A case from Yunnan, Southwest China. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., Democratic decentralization through a natural resource lens, pp. 153-173. Routledge, Londres et New York.
- Jum, C., Diaw, C., Nguiebouri, J. et Zoa, M. 2007 Enhancing sustainable forest management in Cameroon through a model forest based approach. *International Forestry Review* 9(4):892-900.
- Kothari, A. et Pathak, N. 2006 Protected areas, community based conservation and decentralisation: Lessons from India. Rapport préparé pour le Projet EPP (Ecosystèmes, aires protégées et populations) de la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN. Programme régional en Asie des aires protégées de l'UICN. IUCN. Gland, Suisse.

- Kramer, R.E., van Schaik, C.P. et Johnson, J. (éds.) 1997 *The last stand: Protected areas and the defense of tropical biodiversity*. Oxford University Press, New York et Oxford, RU.
- Larson, A. 2005 Formal decentralisation and the imperative of decentralisation 'from below': A case study of natural resource management in Nicaragua. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 55-70. Routledge, Londres et New York.
- Larson, A. et Ribot, J.C. 2005 Democratic decentralisation through a natural resource lens: An introduction. *Dans* : Ribot, J.C. et Larson, A.M. (éds.), *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 1-25. Routledge, Londres et New York.
- Leonard, D. et Marshall, D. (éds.) 1982 *Institutions of rural development for the poor: Decentralization and organizational linkages*. Institute for International Studies, Berkeley, CA, USA.
- Mahwood, P. 1983 Decentralization: The concept and the practice. *Dans* : (éds.) Mahwood, P., *Local government in the Third World*, pp. 1-22. John Wiley, New York.
- Maisels, F., Sunderland, T., Curran, B., von Loebenstein, K., Oates, J., Usongo, L., Dunn, A., Asaha, S., Balinga, M., Defo, L. et Telfer, P. 2007 Central Africa's protected areas and the purported displacement of people: A first critical review of existing data. *Dans* : (éds.) Redford, K.H. et Fearn, E., *Protected areas and human displacement: A conservation perspective*, pp. 75-89. Document de travail No. 29. Wildlife Conservation Society, New York.
- Mamdani, M. 1996 *Citizen and subject. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton University Press, Princeton, NJ, USA.
- Mandondo, A. 2000 Situating Zimbabwe's natural resource governance systems in history. Document hors série du CIFOR No. 32. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Manor, J. 1999 *The political economy of decentralization*. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Manor, J. 2005 User committees: A potentially damaging second wave of decentralisation? *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 192-213. Routledge, Londres et New York.
- Matose, F. 1997 Conflicts around forest reserves in Zimbabwe: What prospects for community management. *Dans* : (éds.) Leach, M., Mearns, R. et Scoones, I., *Community based sustainable development: Consensus or conflict?* IDS Bulletin 28 (4): 69-78.
- Melo, M. et Rezende, F. 2004 Decentralization and governance in Brazil. *Dans* : (éds.) Tulchin J.S. et Selee, A., *Decentralization and democratic governance in Latin America*, pp. 37-66. Woodrow Wilson Center Report on the Americas No. 12. Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Melone, S. 1972 *La parenté et la terre dans la stratégie du développement*. Klinksienck, Yaoundé, Cameroun et Paris.

- Metcalf, S. 1994 CAMPFIRE: Zimbabwe's communal areas management programme for indigenous resources. *Dans* : (éds.) Western, D. et Wright, M., (éd. assoc.) Strum, S., *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*. Island Press, Washington, DC.
- Middleton, J. et Tait, D. (éds.) 1958 *Tribes without rulers*. Routledge, Londres.
- Morgan, L.H. 1971, 1877 *La société archaïque*. Anthropos, Paris.
- Neumann, R.P. 1995 Ways of seeing Africa: Colonial recasting of African society and landscape in Serengeti National Park. *Ecumene* 2(2):149-169.
- Newmark, W.D. et Hough, J.L. 2000 Conserving wildlife in Africa: Integrated conservation and development projects and beyond. *BioScience* 50(7):585-592.
- Oates, J.F. 1999 *Myth and reality in the rainforest: How conservation strategies are failing in West Africa*. University of California Press, Berkeley, CA, USA.
- Oyono, P.R., Ribot, J.C., Assembe, S. et Bigombé Logo, P. 2007 Improving decentralized forest management in Cameroon: Options and opportunities from ten years of experience. *Governance Brief No. 33*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Oyono, R.P. 2005 The social and organisational roots of ecological uncertainty in Cameroon's forest management decentralisation model. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 174-191. Routledge, Londres et New York.
- Pacheco, P. 2005 What lies behind decentralisation? Forest, powers and actors in lowland Bolivia. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 90-109. Routledge, Londres et New York.
- Phillips, A. 2003 Turning ideas on their heads: The new paradigm for protected areas. *Dans* : (éds.) Jaireth, A. et Smyth, D., *Innovative governance: Indigenous peoples, local communities and protected areas*, pp. 1-27. Anne Books, New Delhi, Inde.
- Phillips, A. 2004 The history of the international system of protected area management categories. *Parks* 14(3):4-14.
- Polanyi, K. 1944 *The origins of our time: The great transformation*. Rinehart, New York.
- Polanyi Levitt, K. 2003 The English experience in the life and work of Karl Polany. Conference proceedings, polanyian perspectives on instituted economic processes, development and transformation. ESRC, Center for Research on Innovation and Competition, Université de Manchester, 23-25 octobre 2003.
- Rabinow, A. 1999 Nature's last bastions: Sustainable use of our tropical forests may be little more than wishful thinking. *Natural History* 108:70-72.
- Resosudarmo, I.A.P. 2005 Closer to people and trees: Will decentralisation work for the people and the forest of Indonesia? *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M., *Democratic decentralization through a natural resource lens*, pp. 110-132. Routledge, Londres et New York.

- Samoff, J. 1990 Decentralization: The politics of interventionism. *Development and Change* 21:513-530.
- Selee, A. 2004 Exploring the link between decentralization and democratic governance. *Dans* : (éds.) Tulchin, J.S. et Selee, A., Decentralization and democratic governance in Latin America, pp 3-36. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Shu, P. 2004 Lineage making in Southern China since the 1980s. 15e Biennale de l'Association d'études asiatiques d'Australie, Canberra, Australie, 29 juin-2 juillet 2004.
- Smucker G. et White, T.A. 1998 Devolution of protected area management in Haiti: Status and issues. Communication présentée à la 7^e Conférence de l'Association internationale pour l'étude des biens communs, Vancouver, Canada, 9-17 juin 1998.
- Soulé, M. et Terboggh, J. 1999 The policy and science of regional conservation. *Dans* : (éds.) Soulé, M. et Terboggh, J., *Riding the tiger: Tiger conservation in human-dominated landscapes*, pp. 1-17. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Terboggh, J. 1999 Requiem for nature. Island Press/Shearwater Books, Washington, DC.
- Thiaw, W., Sylla, S.I. et Larivière, J. 2003. Les aires du patrimoine communautaire – les paradoxes de la conservation au Sénégal. *Policy Matters* 12: 156–165.
- Van Schaik, C.P. et Kramer, R.A. 1997 Toward a new protection paradigm. *Dans* : (éds.) Kramer, R.E., van Schaik, C.P. et Johnson, J., *Last stand: Protected areas and the defense of tropical biodiversity*, pp. 212-230. Oxford University Press, New York et Oxford, RU.
- Vengroff, R. et Johnston, A. 1987 Decentralization and the implementation of rural development in Senegal: The role of rural councils. *Public Administration and Development* 7(3):273-288.
- WCED 1987 Our common future, report of the World Commission on Environment and Development. Zed Books, Londres.
- Wells, M., Guggenheim, S., Khan, A., Wardojo, W. et Jepson, P. 1999 Investing in biodiversity. A review of Indonesia's integrated conservation and development projects. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Whyckoff-Baird, B., Kaus, A., Christen, C. et Keck, M. 2000 Shifting the power: Decentralization and biodiversity conservation. Programme de soutien à la biodiversité, Washington, DC.
- Wilshusen, P.R., Brechin, S.R., Fortwangler, C.F. et West, P.C. 2002 Reinventing a square wheel: Critique of a resurgent 'protection paradigm' in international biodiversity conservation. *Society and Natural Resources* 15(1):17-4.
- Wily, L.A. 1997 Villagers as forest managers and governments 'learning to let go': The case of Duru-Haitemba and Mgora forests in Tanzania. Forest Participation Series No. 9. IIED, Londres.

- Wily, L.A. 2000 Forest law in Eastern and Southern Africa: Moving towards a community based forest future? *Unasylva* 203 (Vol. 51, No. 4,): 19–26.
- Witherell, E. et Dubrulle, E. 1995 Life and times of Henry David Thoreau. Première version publiée en 1971 *Dans* : (éds.) Shanley, J.L. Princeton University Press, Walden. Princeton, NJ, USA. Disponible sur : http://www.library.ucsb.edu/thoreau/thoreau_life.html (30 mars 2008).
- Wollenberg, E., Anderson, E.J. et Edmunds, D. 2001 Pluralism and the less powerful: Accomodating multiple interests in forest management. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*. 1(3/4):192-222.

Chapitre 4

Le nouveau « grand jeu » économique en Afrique et l'avenir des réformes de la gouvernance du secteur forestier

A. Karsenty

Résumé

Une nouvelle architecture mondiale des flux commerciaux des produits forestiers se dessine. Des pays émergents, la Chine en tête, se positionnent comme acheteurs de bois, investisseurs économiques et bailleurs de fonds de gouvernements africains dont les pays sont riches en ressources naturelles. Ceci, combiné à d'autres facteurs, contribue à l'érosion de l'influence des institutions financières comme la Banque Mondiale, dont les actions dans le domaine forestier sont centrées sur les politiques et la gouvernance, et les conséquences de cette évolution peuvent être importantes pour l'évolution de ces deux composantes.

Un facteur d'achoppement dans les processus de réformes destinés à promouvoir la gestion durable des forêts et à faire évoluer la gouvernance est le dysfonctionnement des institutions publiques. Une régulation basée sur des instruments économiques doit pouvoir compter sur une application suffisante des lois et sur une relative neutralisation des intérêts personnels des agents de l'administration. Les bailleurs de fonds, promoteurs extérieurs des réformes, considèrent implicitement les gouvernements soit comme des réformateurs potentiels tournés vers l'intérêt général, soit, au contraire, comme dominés par des intérêts particuliers justifiant une très large privatisation. Trop peu d'attention est portée à des architectures différentes de l'Etat, favorisant les contre-pouvoirs institutionnalisés (*checks and balances*), malgré des innovations prometteuses comme les observateurs indépendants. Trop d'espoirs sont fondés également sur la gestion communautaire des forêts comme alternative à une réforme de l'Etat dont on espère pouvoir faire l'économie.

D'importantes ressources financières sont attendues des initiatives prises dans le cadre du mécanisme REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation). Elles seront en partie destinées à financer des paiements pour services environnementaux, créant de nouvelles « rentes de conservation » et susciteront des enjeux importants entre les communautés et au sein même de celles-ci. L'engagement pour que, au niveau central comme au niveau local, se développent les mécanismes de reddition des comptes (*accountability*) sera l'une des principales clés de l'évolution de la gouvernance des forêts.

Un nouveau « grand jeu » en Afrique ?

Au XIX^e siècle, la Russie impériale cherchait à s'assurer le contrôle de ports maritimes des mers chaudes du golfe persique mais elle se heurtait à l'ambition concurrente de la Couronne britannique qui cherchait à étendre son influence à partir des Indes. La Perse était au confluent de ces rivalités, qui aboutirent à la création de l'Afghanistan comme Etat tampon. C'était le « grand jeu »¹ que les gazettes de l'époque se plaisaient à représenter sous la forme d'un affrontement feutré entre l'ours russe, le lion anglais et le chat (pour le Shah).

Cette expression est régulièrement utilisée pour parler de nouvelles rivalités stratégiques entre des puissances visant à s'assurer le contrôle de zones ou ressources clés. Les pays émergents, la Chine en tout premier lieu, semblent devoir être les protagonistes de nouvelles rivalités en Afrique dont les enjeux sont l'accès à des ressources naturelles et secondairement à des marchés. Les pays occidentaux et leurs entreprises, historiquement dominants dans les économies de cette région, sont sur la défensive. Le phénomène inédit est que les grandes organisations internationales, Banque Mondiale en tête, qui s'efforcent de rendre plus transparent l'accès à ces ressources naturelle dans le cadre de la promotion de la « bonne gouvernance », voient leur influence s'éroder. Avec elle, un certain nombre d'évolutions jugées inéluctables par de nombreux analystes, comme la dévolution de droits de gestion des ressources forestières, pourraient être remises en cause.

Il faudra compter aussi avec l'autonomie des gouvernements africains, passés maîtres dans l'art de maintenir à peu près intacts certains intérêts tout en réformant avec plus ou moins de conviction les secteurs forestiers ou miniers. L'arrivée en force d'un pays comme la Chine dans le jeu économique et politique du continent permet d'accroître encore les marges d'autonomie des Etats africains, et rend encore plus incertain le sens des évolutions quant à la gouvernance de ces ressources naturelles.

Un autre « grand jeu » se profile autour de l'accès à de futures rentes de conservation liées aux efforts internationaux de lutte contre les changements climatiques. La forêt, qui était restée le parent pauvre des mécanismes incitatifs du protocole de Kyoto, devient l'objet d'une attention nouvelle avec la mention dans la déclaration de Bali d'un nouveau mécanisme baptisé REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la



1 « Now I shall go far and far into the North, playing the Great Game » (Kim, Rudyard Kipling).

dégradation) susceptible de générer des ressources financières significatives pour les grands pays forestiers. Mais l'importance de ces ressources financières dépendra tout autant, sinon plus, des règles qui seront adoptées pour ce mécanisme que des efforts consentis par les pays pour réduire la déforestation. Les grands pays forestiers africains – qui se trouvent essentiellement en Afrique centrale – se sont organisés dans cette perspective, et ont remporté un premier succès à Bali avec la mention de la « dégradation ». Sans, d'ailleurs, que les implications de cette mention ne soient véritablement claires. Dans ce nouveau jeu qui émerge, il faudra veiller à ce que ne soient pas sacrifiés l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et les aspirations légitimes des populations africaines à sortir de la pauvreté, de l'autre.

Une nouvelle orientation des flux commerciaux et une nouvelle donne géopolitique

La Chine, et dans une moindre mesure pour l'instant l'Inde, ont multiplié ces dernières années les investissements et les accords commerciaux avec des pays africains, riches en matières premières (pétrole, gaz, minerais, bois etc.). Forts de réserves de liquidités impressionnantes, les Chinois, notamment, acquièrent des sociétés existantes, prennent des participations dans les entreprises stratégiques de l'énergie ou des mines, se font attribuer des concessions minières ou forestières, et n'hésitent pas à construire des routes ou d'autres infrastructures de transport pour évacuer les matières premières qui leur ont été concédées (comme au Gabon).

Une influence politique accrue des « nouveaux acteurs internationaux »

Sur le plan politique, la conférence « Chine-Afrique » qui a réuni les représentants de 48 pays africains en novembre 2006 à Pékin, a manifesté spectaculairement la dimension géopolitique de cette coopération marqué par les promesses d'un doublement de l'aide chinoise d'ici 2009 et une offre de prêts et de crédits au continent africain d'un montant de 5 milliards de dollars. En marge du sommet a été annoncée la signature de contrats commerciaux d'une valeur de 1,9 milliard de dollars (*Le Monde* 07/11/06).

La Chine se présente comme une alternative aux nations européennes, toujours soupçonnées de néo-colonialisme par une partie de l'opinion africaine ; un sentiment que les chefs d'Etat africains sont prompts à instrumentaliser pour s'affranchir des tentatives exogènes d'imposition d'une meilleure gouvernance. Les dirigeants chinois mettent habilement en avant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays récipiendaires de l'aide qu'ils fournissent. Ils proposent ainsi à certains pays africains des aides financières directes en échange de garanties d'accès à certaines ressources stratégiques, sans assortir ces aides de conditionnalités – contrairement aux institutions financières internationales. Les pays disposant de matières premières utiles aux Chinois ou aux Indiens peuvent ainsi envisager de se soustraire, au moins partiellement, aux directives des institutions financières internationales dans les pays où elles interviennent

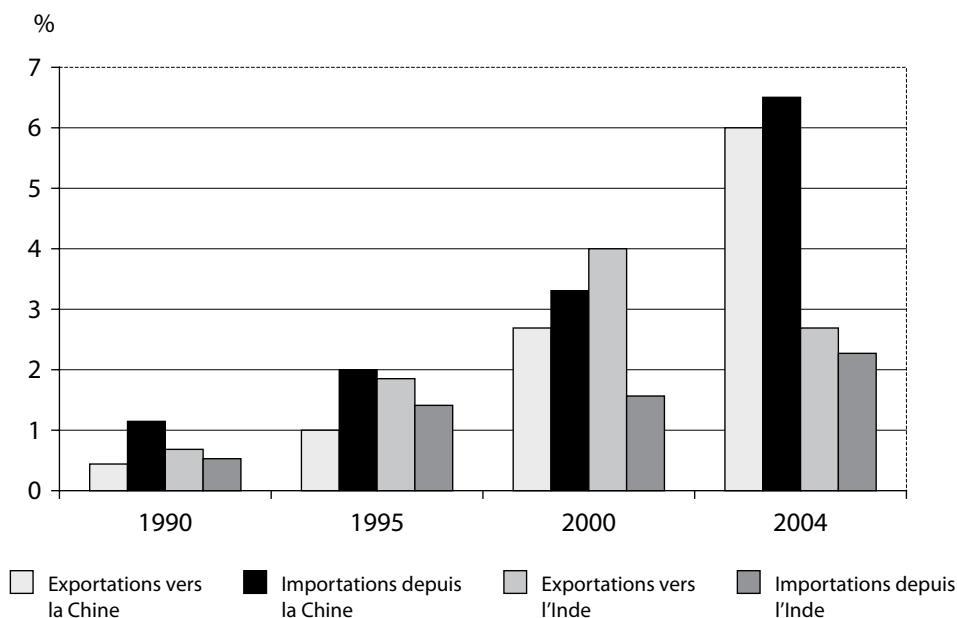


Figure 4.1 Evolutions des échanges entre l'Afrique et la Chine et l'Inde

Source : Goldstein *et al.* 2006 et IMF Direction of Trade Statistics

fortement, tant en ce qui concerne la privatisation, le démantèlement des monopoles publics, etc. que dans le domaine de la transparence et de la gouvernance.

Jusqu'à présent, peu de travaux ont rendu compte de ce phénomène ou analysé les effets de ces nouvelles alliances sud-sud. Celles-ci interviennent dans un contexte d'amélioration de la situation budgétaire des pays exportateurs, du fait de la hausse du prix des matières premières, alimenté précisément par croissance de la demande chinoise et des autres pays émergents.

Depuis deux ou trois ans une certaine érosion de l'influence de la Banque Mondiale sur le formatage des politiques sectorielles se manifeste, à l'opposé des années 1990 où, à travers l'ajustement structurel et des conditionnalités mises sur les prêts, la Banque était parvenue à imprimer une orientation commune dans les nouvelles politiques sectorielles adoptées par plusieurs pays africains (par exemple la réforme forestière au Cameroun et la rédaction du Code Minier en République Démocratique du Congo). L'effacement d'une partie de la dette publique – et notamment de celle vis-à-vis de la Banque Mondiale et du FMI – de plusieurs pays africains dans le cadre de l'initiative PPTE² contribue objectivement à accroître les marges d'autonomie des pays africains producteurs de matières premières.

² Pays pauvres très endettés.

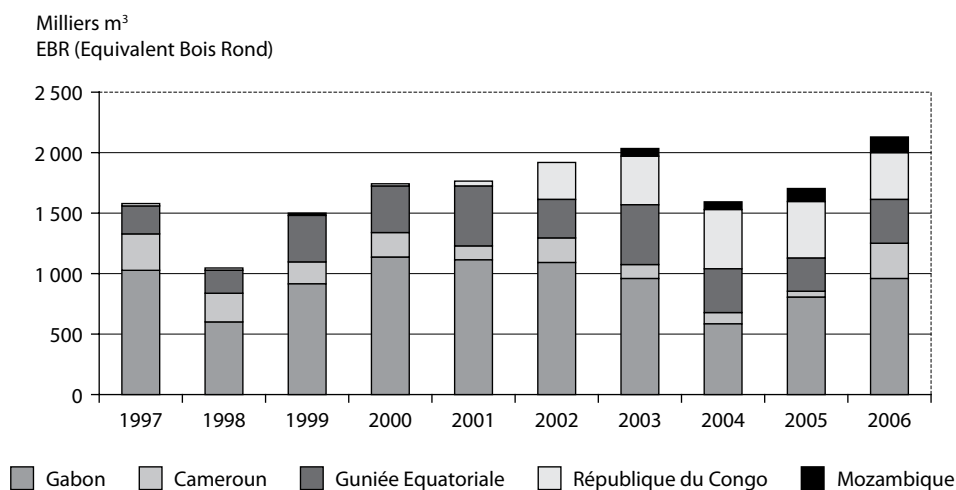


Figure 4.2 Les 5 premiers fournisseurs africains de bois à la Chine

Source : White *et al.* 2006

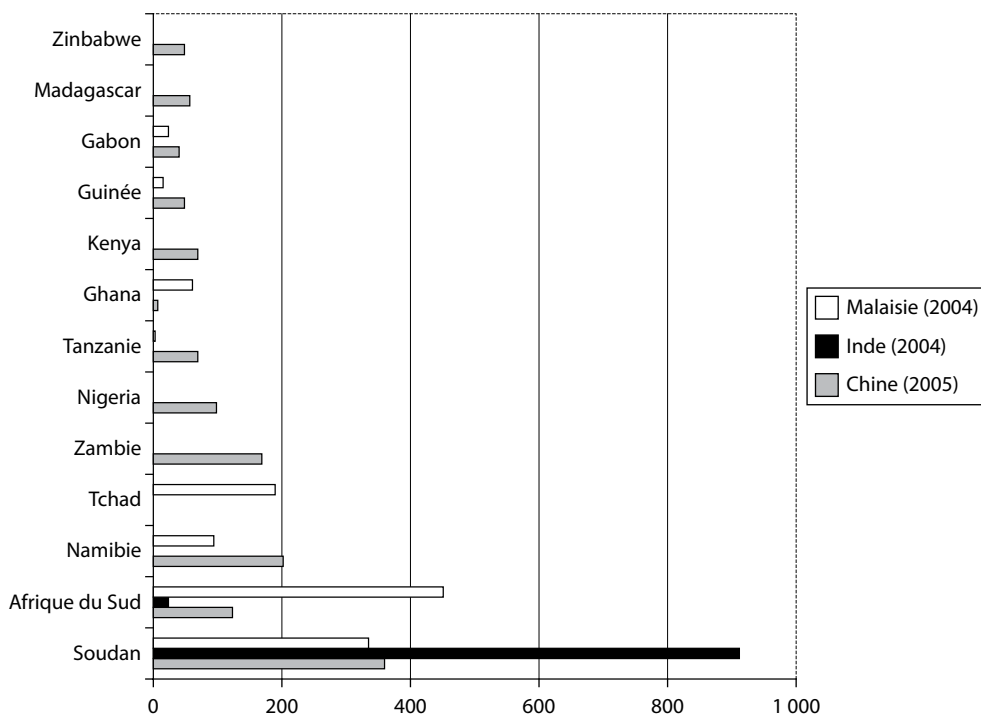


Figure 4.3 Investissements directs étrangers asiatiques en Afrique sub-saharienne en 2004–2005 ; (en millions \$ US)

Source : UNCTAD 2007

Quel impact sur la gouvernance sectorielle et environnementale ?

L'impact du développement des échanges sud-sud et des investissements directs des firmes asiatiques en Afrique pose des questions majeures à l'analyste des régimes internationaux, aux agences d'aide et de coopération et aux ONG qui ont misé sur le développement d'instruments de gouvernance fondés sur des normes environnementales et sociales, et appuyées par l'initiative privée, comme la certification et la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) des entreprises ou encore l'initiative EITI (*Extractive Industry Transparency Initiative*). Ces instruments sont fondés sur des normes internationales, et fonctionnent sur une base volontaire. Ils ont émergé avec la prise de conscience, suscitée par les médias et des ONGs internationales, de la capacité des consommateurs à influencer sur un certain nombre de pratiques des firmes (en général occidentales) implantées au Sud ou s'y approvisionnant largement. Plusieurs analyses ont mis en avant la possibilité que ce type de normes générées par des dispositifs transnationaux associant des entreprises privées et des acteurs de la « société civile » permette de « gouverner sans gouvernement » (Cashore 2002).

Tableau 4.1 Forêts certifiées FSC en Afrique (septembre 2008)

	Type forêt	Tenure	Surface (ha)
Afrique du Sud			1 704 729
Cameroun	Forêt naturelle	Concession	482 110
Congo	Forêt naturelle	Concession	748 200
Kenya	Mixte	Privé	2 605
Maroc	Plantation	Public	37 271
Tanzanie	Plantation	Privé	33 939
Ouganda			28 500
Mozambique			71 061
Namibie			187 437
Swaziland			86 874
Zimbabwe	Forêt naturelle	Privé	41 574
***	Plantation	Privé	47 885
***	Plantation	Privé	18 972
Total			3 491 157

Source : www.fsc.org³

Même sans exclure totalement l'action publique mais plutôt en articulation avec celle-ci (Falkner 2003), les nouvelles formes de gouvernance, observées dans plusieurs secteurs dont la forêt (Pattberg 2005), laissaient entrevoir des stratégies nouvelles pour surmonter les défaillances des institutions publiques. Mais de telles hypothèses sont aujourd'hui

3 Depuis le début 2008, le site du FSC ne détaille plus le type de forêt et de tenure des surfaces certifiées. Le tableau 4.1 l'indique donc seulement lorsque cette information est connue de l'auteur.

prises en question par le poids des pays émergents, et en premier lieu Chine et Inde, dans les exportations des pays producteurs de matières premières et de produits agricoles, et tout particulièrement en Afrique. Ces pays émergents sont à la recherche de gros volumes, de bas prix, sans intérêt spécialement marqué pour la qualité et encore moins pour des garanties environnementales et sociales – synonymes de surcoûts.

Le changement d'orientation des flux d'exportation des pays africains, d'une part, et les investissements directs dans les activités d'exploitation, d'autre part, affaiblissent la « politique de régulation par les normes » qui a pourtant rencontré quelques succès en Afrique dans les domaines forestiers et miniers, avec plusieurs entreprises engagées dans la certification forestière FSC en Afrique centrale. En République du Congo, le sud du pays est caractérisé par la prédominance des entreprises chinoises et malaisiennes d'exploitation forestière qui ne respectent pas, avec semble-t-il une certaine complaisance de la part des autorités, l'obligation légale d'aménagement forestier (généralement considérée comme une étape nécessaire et *sine qua non* pour la certification), contrairement au nord du pays où plusieurs entreprises européennes ont obtenu la certification FSC (deux concessions de plusieurs centaines de milliers d'hectares certifiées en 2006 et 2007) et préparent des plans d'aménagement. En outre, les sociétés asiatiques préfèrent payer les lourdes surtaxes imposées pour manquements aux obligations de transformation locale que de s'y conformer.

Les entreprises européennes, qui voient la part de la Chine et de l'Inde s'accroître tous les ans dans leurs carnets de commande, pourraient être tentées de renoncer à se mettre en conformité avec les normes environnementales et sociales véhiculées par la certification forestière ou qui figurent dans les engagements volontaires d'un certain nombre de grandes entreprises occidentales intervenant en Afrique. D'un autre côté, la plupart des entreprises sont positionnées sur plusieurs marchés, parfois complémentaires (dans le bois, marchés de niches haut de gamme pour l'Europe, marchés de gros volume et de qualité inférieure pour l'Asie...), et les systèmes de certification s'accordent mal avec une segmentation des productions en fonction de la destination : il y a des risques de réputation pour les entreprises qui ne peuvent se permettre d'ignorer certains marchés. Autre phénomène plaçant pour une incitation à la certification indépendamment du marché : la hausse importante de la valeur boursière des sociétés forestières certifiées FSC.⁴ L'IFIA (*InterAfrican Forest Industry Association*), qui regroupe de grandes industries forestières en Afrique, annonce qu'elle vise 10 millions d'hectares de forêts certifiées à l'horizon 2012 en Afrique. Mais toutes les entreprises n'ont pas un capital ouvert aux fonds d'investissements internationaux et ne sont pas également sensibles aux questions de réputation.

Du fait de ces tendances opposées, il est encore difficile d'évaluer l'impact de cette nouvelle donne commerciale et géopolitique sur la gouvernance des ressources naturelles, et notamment des forêts. On peut cependant avancer l'hypothèse que cette compétition croissante pour les forêts présentant une valeur commerciale élevée et pour les ressources naturelles (produits minerais et pétroliers qui gisent dans les sous-sols forestiers) ira plutôt

4 Schneider (2007) signale une augmentation de 300 % du cours de bourse d'une grande société forestière indonésienne entièrement imputable à l'obtention de la certification FSC. En Afrique, les données ne sont pas connues.

dans le sens du renforcement des efforts des gouvernements pour conserver la propriété et le contrôle de ces forêts que dans celui d'une large dévolution de droits aux communautés locales. En ce sens, on peut contester la prévision faite par White *et al.* (2007) d'un doublement, au niveau mondial, d'ici 2020 des forêts de propriété communautaire « du fait d'un déclin du contrôle des gouvernements centraux sur les terres » (p. 9). Là où les enjeux économiques du contrôle des terres boisées sont élevés, il est vraisemblable que les tentations étatiques de conserver la capacité d'allouer ces ressources l'emporteront souvent sur les aspirations au contrôle local par les populations rurales. On verra plus loin que certains analystes redoutent également qu'une telle tendance centralisatrice ne constitue l'un des effets pervers du mécanisme de déforestation et de dégradation évitées (REDD) à travers une extension des aires protégées et la marginalisation des populations (Griffiths 2007). Il est nécessaire, de ce point de vue, d'être attentif aux objectifs réels des gouvernements et au fonctionnement des Etats.

Des réformes qui trébuchent sur la nature de l'Etat ... et des « communautés »

En matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, le recours aux instruments économiques que constituent la fiscalité incitative, la certification volontaire, les marchés de droits d'usage, les mécanismes d'allocation par enchères, et les « paiements pour services environnementaux », se généralise dans les pays industrialisés et devient plus fréquent dans les pays du Sud (OCDE 2004). De nombreux économistes pensent que ces instruments, souvent basés sur le marché, sont plus efficaces que les instruments réglementaires de type « command and control » pour atteindre des objectifs de gestion environnementale (Cashore 2002 ; Pagiola *et al.* 2002 ; Sterner 2003). La Banque Mondiale, très active dans ce domaine depuis le début des années 1990, et d'autres organismes de coopération ont encouragé les pays africains à adopter de tels instruments, en inspirant et appuyant des réformes dans le domaine de la fiscalité forestière ou pour promouvoir l'introduction de la compétition dans l'allocation des concessions (Brunner et Ekoko 2000 ; Karsenty 2006). On ajoutera à ces instruments économiques la dévolution des responsabilités de gestion aux « communautés villageoises » qui procède d'une recherche d'alternatives plus efficaces, au plan écologique, social et même économique, à une gestion étatique et centralisée (Ostrom 1990 ; Borrini-Feyerabend *et al.* 2004) ; White *et al.* 2007).

De la décennie de réformes et d'efforts consentis pour déployer certains de ces nouveaux instruments dans le secteur forestier, il ressort un bilan mitigé, qui incite à réfléchir sur la mise en œuvre d'instruments économiques dans un contexte où l'Etat est défaillant dans sa mission de régulateur neutre et travaillant pour l'intérêt général des populations qu'il est censé représenter. Beaucoup d'observateurs tendent à sous-estimer la capacité des gouvernements – et d'autres acteurs non gouvernementaux – à n'appliquer que de manière très formelle ou sélective les fameuses « exigences » des institutions financières internationales (IFI), afin de déjouer les « conditionnalités » qui retardent l'attribution des aides financières.

L'instrumentalisation des administrations par des intérêts privés

Les institutions publiques, censées créer un cadre favorable à la mise en œuvre des objectifs de développement décidés par la sphère politique, accusent des faiblesses importantes, notamment du fait du détournement de leur mission par des intérêts privés, de la faible coordination entre les différentes structures et de l'absence d'alliance stratégique avec les éléments les plus dynamiques de l'industrie forestière pour promouvoir les intérêts généraux des entreprises. Les administrations de nombreux Etats africains souffrent depuis plusieurs années d'un manque de légitimité et de crédibilité vis-à-vis des citoyens. Ces administrations sont perçues comme des institutions prédatrices, essentiellement mues par la recherche d'opportunités de captation de rentes. Ainsi, par exemple, au Cameroun, le recours à l'adjudication pour l'attribution des titres forestiers, qui privait l'administration forestière de cette responsabilité et des rentes qui y sont attachées, différentes parades ont été édifiées par celle-ci au fil du temps : utilisation visiblement abusive des « critères techniques » au détriment de l'offre financière, non respect vraisemblable de la confidentialité des manifestations d'intérêt (Karsenty *et al.* 2006). Comment sortir d'une situation où le fonctionnement de l'Etat est dominé par la recherche de rentes et où les instruments économiques ne peuvent fonctionner correctement sans un Etat ayant un minimum d'efficacité et de neutralité ? Faut-il s'inspirer des théories des autorités indépendantes (Frison-Roche 2002) qui ont pour mission d'assurer de manière libre grâce à un statut protecteur la régulation d'un champ d'intervention public ?

Renforcer les contre-pouvoirs institutionnalisés

Un premier pas, modeste, dans cette direction est peut-être le principe de *l'observation indépendante*, que ce soit pour veiller au respect de l'attribution concurrentielle des concessions (rôle confié à une personnalité issue de la société civile) ou pour accompagner les services de contrôle forestiers sur le terrain afin de lutter contre les infractions. Ce rôle est confié à une ONG internationale (*Resources Extraction Monitoring*) au Cameroun, en République du Congo (en RDC cette mission devrait être confiée à Global Witness).

Privatiser la fonction régalienne de contrôle ?

La délégation de fonctions de contrôle à des sociétés privées fait également partie de l'arsenal employé par les IFI. On peut éventuellement voir dans ces privatisations le reflet d'un choix idéologique des institutions de Bretton Woods – ce qui est parfois le cas – mais on peut également considérer, avec Laffont (2000 : 141) que « la privatisation d'activités peut se justifier par les obstacles qu'elle met à la poursuite d'agendas privés par des gouvernements non bienveillants ». Dans le secteur forestier, où le problème de l'exploitation illégale est central, un début de privatisation des fonctions de contrôle existe à travers le rôle accru des sociétés de surveillance. Ce rôle est probablement appelé à se renforcer avec l'exigence de « vérification de légalité » formulée par l'Union Européenne (UE) pour l'importation des bois tropicaux.⁵ Mais cette « privatisation » est incomplète dans la mesure où ces sociétés privées effectuent des contrôles (aux points d'exportation,

5 Voir <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12528.htm>.

à l'entrée des usines...) sans pour autant que ne disparaissent les structures traditionnelles de l'administration qui effectuent, en principe, les mêmes tâches (les douanes, le service forestier). Ce « dédoublement » du public par le privé est-il une solution viable ? C'est, à tout le moins, une solution coûteuse pour les contrôlés, même ceux en règle. Le double contrôle se paye en argent (taxe supplémentaire sur les exportations) et en temps (« lourdeurs administratives » et quelques tracasseries en prime). Existe-t-il des alternatives à cette privatisation rampante dont on voit qu'elle ne peut pas vraiment évincer l'administration (pour le meilleur ou pour le pire) ?

Augmenter le personnel en charge du contrôle, et l'équiper convenablement, ne résoudra rien si des mécanismes efficaces mettant les agents à l'abri de la corruption ne sont pas trouvés. L'augmentation des salaires des fonctionnaires est absolument nécessaire mais n'est pas une solution suffisante pour empêcher la corruption. Cette dernière est diffusée dans toutes les couches de revenus et elle se manifeste plus particulièrement quand les agents de l'Etat peuvent favoriser ou gêner des agents économiques disposant de moyens financiers substantiels. Une solution possible est de déléguer certaines fonctions de contrôle à des structures privées, mais une autre serait de créer un corps spécial fonctionnant selon les principes du secteur privé au sein de l'administration elle-même. Un tel corps spécial de contrôle ne remettrait pas en cause le statut des fonctionnaires, mais serait régi par des règles de fonctionnement, d'avancement et de rémunération s'inspirant du secteur privé. Avec une incitation forte pour les agents de l'administration à intégrer ce corps, mais avec le risque de « redescendre » dans le régime commun administratif si les performances sont mauvaises (conviction de corruption par exemple).

Certes, rien ne garantit qu'une telle structure ne dériverait pas, ou que tout risque de nouveau dédoublement du contrôle (par des fonctionnaires « hors corps spécial ») serait banni. Mais on peut envisager qu'une telle solution présenterait quelques avantages (acceptabilité par les fonctionnaires en général) que n'offre pas la solution de la privatisation.

L'expérience mitigée de la foresterie communautaire au Cameroun

L'expérience de « dévolution de la gestion » aux communautés villageoises qui s'est concrétisée par la création institutionnalisée de « forêts communautaires » depuis 1994 au Cameroun, s'est avérée constituer plus souvent des sources d'enrichissement illicites pour des « élites » associées à des fonctionnaires forestiers indécents, qu'un levier de développement local (Bigombe Logo 2004 ; Oyono 2004 et 2005 ; Ndanyou et Majerowicz 2004).

Les forêts communautaires camerounaises posent de sérieux problèmes au niveau de la maîtrise de ces titres d'exploitation. Originellement prévues par la loi forestière pour permettre un développement communautaire dans les zones forestières, ces espaces qui

Tableau 4.2 Données 2007 sur les forêts communautaires au Cameroun

Forêts communautaires	Nombre	Surface totale (ha)	Surface moyenne (ha)	Volume produit (m ³)	Surface annuelle de production (ha)
Sous convention	110	420 713	3 825		
Avec plan simple de gestion et exploitation légale	51	195 852	3 840	40 802	8 652

Source : Sous-direction des forêts communautaires du MINFOF

ne sont pas assujettis au paiement des principales taxes forestières et doivent produire artisanalement des débités suivant un plan simple de gestion sur 25 ans, font l'objet depuis 2003, d'une exploitation incontrôlée. Les forêts exploitées ne respectent pas les plans simples de gestion. Les zones ne sont pas matérialisées. L'utilisation des documents sécurisés n'est pas maîtrisée. Des partenariats sont souvent noués avec des exploitants et des agents indéliques pour avoir accès aux « lettres de voiture »⁶ de transport des débités, en vue de faire une exploitation abusive des forêts concernées, voire d'exploiter illégalement d'autres zones forestières et de déclarer les bois abattus comme provenant « d'une forêt communautaire ». En 2005, 120 000 m³ de bois scié exporté à Douala était déclaré venir de partenariats avec des forêts communautaires, soit largement plus que la production légale sur celles-ci (Karsenty *et al.* 2006).

Quelles « communautés » ?

En Afrique le discours sur la « communauté villageoise » masque la réalité de l'appropriation des espaces et des ressources par des groupes familiaux aux contours plus ou moins larges. Les villages sont souvent des créations induites par l'action coloniale, à travers le regroupement de populations le long des routes pour en faciliter le contrôle. Comme le notait Bayart (1989), on a trop souvent assimilé en Afrique *logiques communautaires* (les activités et l'appropriation des ressources sont individualisées mais l'accès à l'espace, support de ces ressources, est socialisé dans des cadres communautaires) et *sociétés « holistes »* à comportement collectif (l'individu n'a pas de stratégie en dehors du groupe). Hugon (1992) résume parfaitement, et simplement, la question en ces termes : « la caractéristique des sociétés africaines est à la fois celle de très fortes contraintes sociales limitant les libres arbitres et interdisant une vision utilitariste et également des stratégies économiques fortement individualisées caractérisées par la mobilité, « l'exit option », et la grande flexibilité des pratiques économiques limitant les effets de structure privilégiés par l'anthropologie ».

Les expériences de transfert de gestion dans plusieurs pays en Asie du Sud-est (Levang et Buyse 2007) et en Afrique montrent que la « communauté locale » n'apparaît pas comme une entité aisément identifiable, aux contours bien définis et dotés de règles internes stables. Cette incertitude sur la nature de la « communauté » se double d'une

6 Autorisation administrative qui permet de faire circuler des quantités déterminées de bois sur le territoire. Ces « lettres de voiture » font l'objet d'intenses trafics (fabrication de faux...).

actualisation de la question de l'identité des acteurs, dont l'enjeu est de déterminer qui est « ayant droit » et qui ne l'est pas, souvent en jouant sur l'argument de l'identité ethnique et en stigmatisant l'« étranger ».

Les limites de l'autonomie : le facteur géographique

Les tentatives de promotion d'un autre modèle de développement forestier basé sur l'autonomie économique des collectivités s'accompagnant d'un transfert de droits et de responsabilités butte sur la contrainte des coûts d'une activité économique dans des zones dépourvues d'infrastructure et éloignées des marchés. Ezzine de Blas et Ruiz-Pérez (2006) ont montré que la probabilité d'une exploitation « en régie » (self-management) – a priori plus intéressante financièrement pour la communauté qu'un contrat d'exploitation avec une compagnie forestière – décline avec la distance aux grands axes routiers et aux marchés. Le partenariat avec une entreprise est souvent nécessaire pour lever les contraintes de transport et de commercialisation.

On peut faire l'hypothèse que dans les grandes zones forestières d'Afrique, enclavées et à faible densité de population, le modèle de la petite entreprise artisanale et/ou de la foresterie communautaire est difficilement viable *en tant qu'entité économique autonome* tant que l'exploitation de bois d'œuvre (*timber*) reste l'activité la plus rémunératrice. Des modèles fondés sur l'exploitation d'autres ressources (à l'instar des communautés qui, en Amérique du Sud, exploitent la noix du Brésil) peuvent émerger dans l'avenir, mais la situation actuelle laisse à penser que le régime de la concession industrielle garde une certaine rationalité dans les conditions économiques et démographiques qui prévalent.

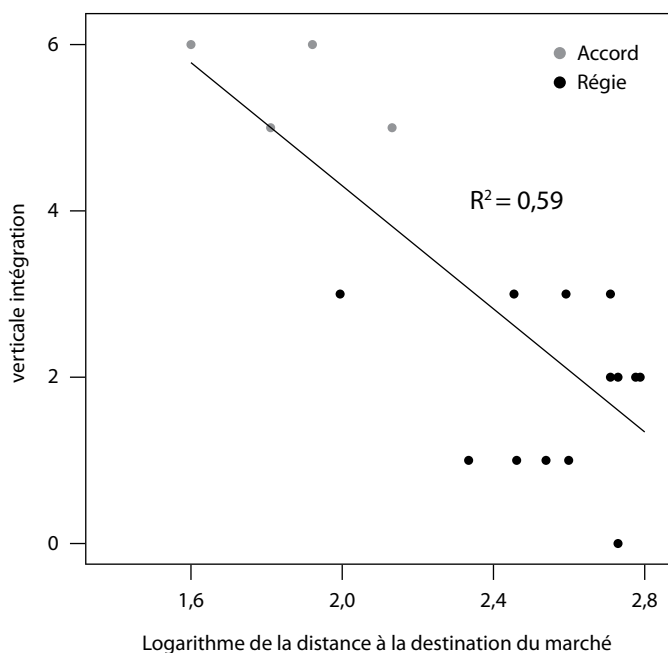


Figure 4.4 Relation statistique entre intégration verticale (gestion autonome) d'un échantillon de forêts communautaires au Cameroun et distance aux marchés où les bois sont vendus

Source : Ezzine de Blas et Ruiz Pérez 2006

D'où l'intérêt de travailler à le réguler, et à veiller à ce que les partenariats conclus entre les entreprises et les communautés villageoises soient satisfaisants en termes d'équité.

L'option de généralisation de formes de gestion communautaires des ressources naturelles défendue par de nombreux analystes est souvent une façon de se dispenser d'une réflexion sur les moyens de réformer l'Etat – puisqu'on se propose simplement de le contourner. Elle trouve ses limites dans le contexte de dilution de toute idée d'intérêt général et d'espace public généré par les dysfonctionnements de l'Etat. La diversité des rapports réels au sein des « communautés » et la faible structuration économique et politique de vastes territoires enclavés limitent également la portée d'une telle option. Enfin, la place nouvelle et éminente que semble prendre la forêt dans les négociations internationales sur l'environnement, en particulier celles sur les changements climatiques, peut avoir des effets inattendus, et pas forcément favorables, pour la gestion communautaire des forêts.

Des ressources financières nouvelles dans le cadre de la lutte contre la déforestation et la dégradation ?

Avec les décisions de la CdP 13 (13^{ème} Conférence des parties de la conventions-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) qui s'est tenue en décembre 2007 à Bali, il est très vraisemblable que des financements additionnels publics vont alimenter un portfolio de programmes visant à réduire la déforestation, et ce sans attendre la période post-2012 et une éventuelle intégration du mécanisme REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) au marché des permis d'émission. Rappelons qu'il s'agit d'un mécanisme de rémunération des pays en développement qui réduiraient leur rythme de déforestation (connu sous le nom de « déforestation évitée »). Ce mécanisme serait mis en œuvre au niveau de chaque pays en comparant le niveau de déforestation réel sur la « période d'engagement » avec celui correspondant à une période ou un scénario de référence. Le mécanisme est présenté comme un processus gagnant-gagnant puisque les pays du Sud bénéficieraient de crédits carbone, et donc d'incitations financières, s'ils réduisaient leur taux de déforestation, mais ils ne perdraient rien s'ils ne parvenaient pas à remplir leurs objectifs.

Plusieurs points importants restent cependant à préciser au cours du cycle de négociation qui s'est ouvert après Bali :

- le choix de la *période de référence* servant à mesurer la réduction de la déforestation. Faut-il comparer le niveau de déforestation de la période d'engagement (sans doute 2013-2017) avec une période passée (figure 4.5) ou en projetant un scénario tendanciel (« *business as usual* ») de la déforestation sur la période d'engagement (figure 4.6) ? Le choix de l'une ou de l'autre des méthodes entraînera des gagnants et des perdants potentiels : les pays ayant déjà subi une forte déforestation et qui n'ont plus beaucoup de couvert boisé seraient sans doute gagnants dans le cas de la prise en compte d'une période passée. A l'inverse, les pays qui ont eu des taux faibles de déboisement mais qui vont probablement voir ceux-ci s'accroître du fait d'investissements dans les

infrastructures routières et d'une expansion des surfaces agricoles, risquent d'être perdants avec la première option. Ils plaident donc pour celle du scénario tendanciel intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement. C'est notamment la proposition défendue dans les négociations par les pays d'Afrique centrale regroupés au sein de la COMIFAC (Commission des Forêts d'Afrique Centrale).

- La rémunération pourra être constituée de crédits carbone, négociables sur le marché international des permis d'émissions de CO₂, ou d'autres formes de crédits non négociables sur ce même marché. Dans le premier cas, le mécanisme est intégré au marché carbone de Kyoto ; dans le second cas ce serait un fonds international qui rémunérerait les pays.
- Qui seront les principaux bénéficiaires de crédits carbone ? Les gouvernements (approche nationale) ? Les acteurs locaux, que ce soient les communautés, les entreprises ou les propriétaires (approche par projet) ? Ou les deux à la fois ?

Des craintes se sont manifestées quant aux possibles effets pervers liés à différentes modalités de mise en œuvre de ce processus. Le fait que les variations de l'ampleur du déboisement soient bien plus liées à des facteurs exogènes (changement des prix agricoles, modifications des conditions climatiques influant sur la probabilité d'incendies...) ou à des scénarios irréalistes qu'à l'action effective des gouvernements a été souligné (Karsenty et Pirard 2007) avec le risque de générer d'importantes quantités de crédits carbone douteux (i.e. non additionnels), qui viendraient déstabiliser le marché international des permis d'émission. Une autre crainte a été exprimée par des défenseurs des intérêts des communautés : celle qu'une expansion rapide des programmes de déforestation évitée ne se traduise par un contrôle accru des Etats et des « experts » sur les forêts pour favoriser des modèles de conservation favorisant l'exclusion des populations (Griffiths 2007).

La Banque Mondiale a lancé à Bali un instrument financier, le *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) afin de préparer la mise en œuvre du mécanisme REDD et de renforcer les capacités institutionnelles des pays impliqués. L'un des buts d'un tel fonds « prototype » est également de financer de nouvelles politiques publiques et des programmes de réduction de la déforestation. Dans ce cadre, il serait possible de payer directement les acteurs de terrain qui participent à la réduction de la déforestation. Avec le FCPF et les contributions importantes annoncées par des pays comme la Norvège (plus de 500 millions de dollars par an sur 5 ans), les pays en développement disposant de surfaces forestières importantes vont bénéficier de ressources qui seront dépensées dans le cadre de projets et programmes, et il est peu probable que les pays donateurs acceptent que leurs contributions constituent des « récompenses financières » inconditionnelles pour des « efforts antérieurs de limitation de la déforestation » : en Afrique, dans les régions où la déforestation est restée limitée (comme dans le Bassin du Congo), il faut plus rechercher les causes dans le manque d'attractivité de la région pour des activités d'agro-business à grande échelle (et sans doute aussi à la faible densité de population dans les grandes zones forestières) que dans une « bonne gouvernance environnementale ».

L'ambiguïté demeure sur la façon de prendre en compte la notion de « dégradation » (évitée). Pour les pays d'Afrique centrale qui ont défendu la mention de la dégradation à

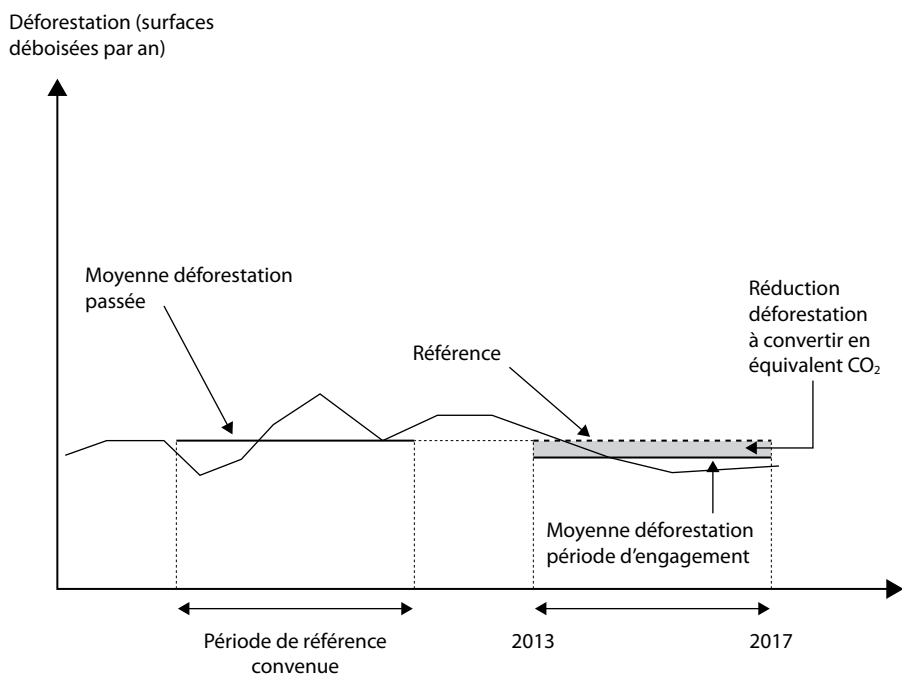
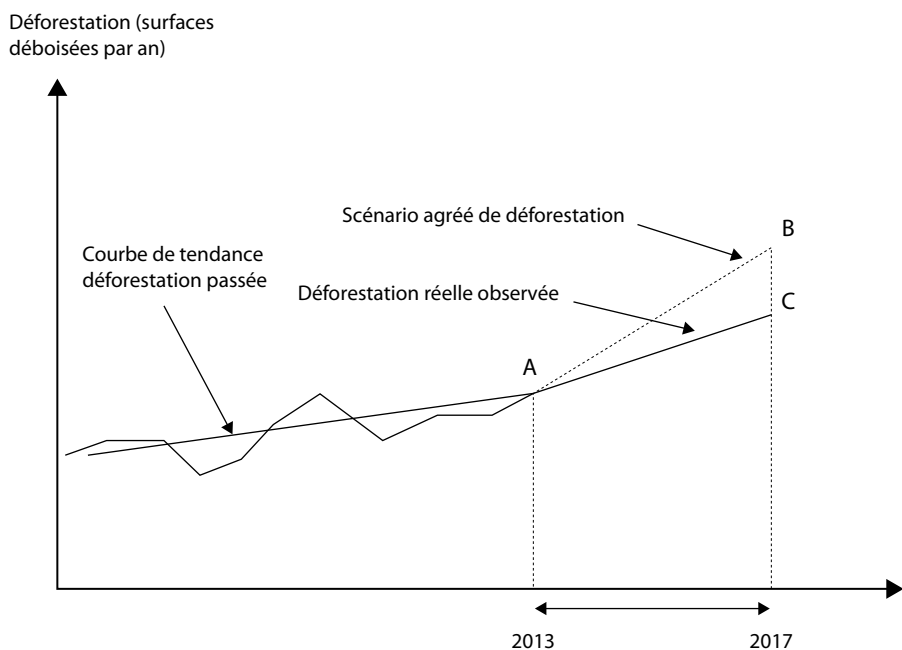


Figure 4.5 Schéma d'une rémunération pour réduction de la déforestation par rapport à une période de référence passée



Note : Aire ABC : déforestation « évitée » (par rapport au scénario) pouvant ouvrir droit à des crédits carbone (via le marché) ou à une rémunération (via un fonds)

Figure 4.6 Schéma d'une rémunération pour déforestation évitée avec scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement

la COP 13, l'idée était d'obtenir des avantages liés à la politique de « gestion durable » des concessions forestières, qui distingue favorablement le Bassin du Congo des autres régions tropicales grâce à l'extension de l'aménagement forestier.⁷ Mais deux obstacles majeurs s'opposent à l'idée d'une rémunération des pays pour leurs surfaces aménagées :

- L'aménagement est une condition légale qui conditionne la délivrance des concessions. Être rémunéré pour la simple application de la loi est difficilement recevable.
- Le plan d'aménagement n'est pas conçu pour la réduction des émissions de CO₂ résultant de l'exploitation mais pour assurer un renouvellement des principales espèces exploitées. Son impact sur le carbone est incertain et, de toute façon, limité.

Le plus vraisemblable est donc que la « dégradation évitée » sera mesurée par le biais de la réduction des surfaces consacrées à l'exploitation forestière, sans que cela ne bénéficie par ailleurs à des modes de foresterie communautaire basés sur l'exploitation du bois (puisqu'ils entraînent également une certaine dégradation des forêts).

Vers la création de « rentes de conservation » ?

Outre les actions de renforcement institutionnel, inévitables et nécessaires, il est pratiquement certain que les programmes REDD seront en partie destinés à financer des paiements pour services environnementaux (PSE) et des systèmes de compensations financières pour les acteurs locaux auxquels on demandera de renoncer à un certain nombre d'opportunités économiques associées au déboisement (total ou partiel). Les initiatives vont certainement se multiplier et il ne faut pas sous-estimer un certain nombre de risques associés à la mise en place de PSE à des échelles plus larges que les PSE pratiqués jusqu'à présent, notamment en Amérique centrale, sur de petits bassins versants et avec des entreprises intéressées à maintenir la qualité de l'eau utilisée en aval. Du point de vue de l'efficacité, il faudra prendre au sérieux la question de *l'additionnalité* des activités financées, c'est-à-dire que l'argent versé ne serve pas à rémunérer de faux efforts de réduction du déboisement (si, de toutes les manières, les agents n'avaient pas la capacité ou l'opportunité de déboiser). Mais cette focalisation des économistes sur l'efficacité risque de se heurter aux revendications « indigénistes » ou « locales » de rémunération des pratiques « séculaires » de conservation des forêts, et il ne manque pas de voix pour défendre, au nom d'un principe d'équité, le principe d'une rémunération égale des communautés qui conservent les forêts et des « destructeurs potentiels » comme les entreprises et les gros paysans.

Les PSE ne constituent certainement pas une panacée, dans la mesure où le respect des contrats n'a guère de chances d'être spontané, et que la surveillance des programmes à grande échelle sera coûteuse. La création d'une « rente de conservation » va susciter des enjeux importants entre les communautés et au sein même de celles-ci :

- Les groupes détenant des terres en dehors des programmes PSE vont demander également à bénéficier de ces programmes (et vont accroître leurs efforts de déboisement pour appuyer leur demande) et la réduction de la production (bois, produits agricoles) dans les zones PSE peut justement (selon l'élasticité de l'offre) accroître la rentabilité des zones « frontalières » limitrophes des zones PSE. L'argument

⁷ Sur la situation de l'aménagement en Afrique centrale, voir Nasi *et al.* (2006a ; 2006b), Devers et Van de Weghe (2006).

Tableau 4.3 Quelques données sur la déforestation dans les pays en développement

Pays	Surface moyenne perdue annuellement entre (en milliers d'hectares)		Surface forêt en 2005	Changement moyen brut	
	1990 à 2000	2000 à 2005		1990 à 2000 %	2000 à 2005 %
Brésil	2 681	3 103	477 698	-0,5	-0,6
Indonésie	1 872	1 871	88 495	-1,7	-2*
Soudan	589	589	67 546	-0,8	-0,8**
Myanmar	466	466	32 222	-1,3	-1,4
Zambie	445	445	42 452	-0,9	- 1
Tanzanie	412	412	35 527	-1	-1,1
Nigeria	410	410	11 089	-2,7	-3,3
RD Congo	532	319	133 610	-0,4	-0,2
Zimbabwe	313	313	17 540	-1,5	-1,7
Venezuela	288	288	47 713	-0,6	-0,6
Autres pays (68)	3 257				

* Sous-estimé car compensé en partie par des plantations

** ainsi dans FAO 2007

Source : FAO 2007

souvent avancé selon lequel pour réduire les coûts, il faut cibler les paiements sur les zones de forêt effectivement menacées ne prend pas en compte les effets de diffusion d'une revendication de type « droit au paiement ».

- Les conflits au sein de « communautés », généralement moins homogènes qu'on ne le croit (surtout en Afrique), pour l'appropriation de la rente de conservation, entraîneront des coûts de prévention et de règlement des conflits (en même temps qu'ils feront apparaître la nécessité d'arbitrages politiques sur la répartition du foncier, et donc de véritables réformes). Mais quand, comme en Côte d'Ivoire, ils prendront une dimension de contestation identitaire de la légitimité des groupes se partageant la terre, les solutions techniques seront impuissantes.

Deux tendances opposées vont probablement entrer en tension :

- D'un côté, une tentative de « centralisation » des droits d'accès aux terres et aux ressources naturelles entraînée par l'intérêt des gouvernements qui seront tentés d'accéder aux demandes d'accès de grands groupes industriels aux ressources minières dans les zones forestières, ou pour installer de grandes cultures industrielles pour fournir le marché mondial en agro-carburants.
- Le développement des PSE au profit, notamment, des communautés va favoriser une appropriation *de facto* de territoires relevant en principe du domaine public par les acteurs locaux, car les contrats seront passés avec les communautés, reconnues en tant que responsables des zones à conserver.

L'appropriation de ces futures rentes de conservation constituera sans doute une partie importante des jeux d'acteurs du secteur forestier dans les années à venir. Quel impact cela aura-t-il sur la gouvernance des forêts ? Il est probable que les communautés villageoises, en tant que bénéficiaires potentiels, vont voir leur situation matérielle s'améliorer. Cela profitera-t-il surtout à des « élites » locales habiles à capter ces nouvelles rentes ou cela servira-t-il de tremplin à un nouveau modèle de développement durable basé sur les communautés – ainsi que l'espère la plupart des chercheurs travaillant sur ces questions ? La question reste ouverte et les réponses sont aux mains des acteurs africains eux-mêmes. Mais la communauté des chercheurs a aussi son rôle à jouer pour éclairer les enjeux et appuyer les évolutions les plus prometteuses. L'engagement pour que, au niveau central comme au niveau local, se développent les mécanismes de reddition des comptes (*accountability*) (Ribot 2007) sera l'une des principales clés de l'évolution de la gouvernance des forêts. Et au niveau des formes d'architecture de l'Etat, une telle évolution serait favorisée par l'émergence de contre-pouvoirs institutionnalisés (réseau des Cours des Comptes, commissions parlementaires disposant de pouvoirs d'investigation, justice indépendante et dotée de moyens d'action, Ombudsman...) à côté et au sein des institutions publiques afin d'améliorer la gouvernance et de favoriser la lutte contre la corruption. Si nul n'est en mesure de garantir qu'une telle architecture institutionnelle parviendra à améliorer la situation, on peut espérer que des forces politiques et sociales réformatrices émergentes dans les pays d'Afrique centrale pourront tenter d'utiliser un certain nombre de leviers attachés à l'existence de ces contre-pouvoirs institutionnalisés. Car sans relais puissants dans les sociétés civiles africaines, les nouvelles architectures institutionnelles et formes de régulation évoquées ne pourront pas fonctionner, même si différents composants sont formellement mis en place.

Conclusion

L'économie de l'Afrique bénéficie et va bénéficier de nouveaux flux d'investissements aux finalités bien différentes : investissements des nouveaux géants économiques que sont la Chine, l'Inde et d'autres pays émergents, avec pour but de s'assurer un accès à des matières premières qui tendent à devenir rares et dont les prix évoluent en conséquence : pétrole, minerais, certains bois des forêts naturelles. Mais aussi de possibles transferts financiers pour réduire la déforestation dans un certain nombre de pays, dont une grande partie sera probablement affectée à la conversion des forêts, en particulier dans le Bassin du Congo.

La demande des investisseurs des pays émergents pourrait s'étendre aux terres agricoles, car avec la crise pétrolière propulsant les prix du carburant à la hausse, la production d'agro-carburants va devenir de plus en plus rentable et l'Afrique apparaît comme un pays disposant de terres, notamment les forêts, qui pourraient être utilisées pour développer la production de palmiers à huile ou d'autres produits oléagineux susceptibles d'approvisionner les usines de fabrication. Ces flux d'investissements s'étendent également aux infrastructures, dans les zones où la mobilisation de ces ressources convoitées nécessite la réhabilitation des routes ou la construction de voies ferrées. Cela signifie

que le développement territorial sera très hétérogène, creusant des inégalités régionales déjà existantes.

Ces phénomènes économiques vont influencer sur la gouvernance de l'environnement. Les Etats bénéficiant des nouveaux investissements (c'est à dire ceux qui sont les mieux dotés en ressources naturelles devenant stratégiques) sont plus enclins à tenir à distance les demandes des IFI en matière de transparence dans l'accès aux ressources naturelles et d'équité dans le partage des bénéfices. Dans ces pays, les tendances centralisatrices et le souci de garder un contrôle discrétionnaire de l'accès aux ressources risquent de l'emporter sur les aspirations à la décentralisation et à la gestion locale. Alors que dans les pays où les ressources naturelles ne constituent pas le même enjeu stratégique, les difficultés des Etats à répondre aux besoins de développement local favorisent au contraire les transferts de gestion et la décentralisation, les gouvernements centraux se « déchargeant » de certaines responsabilités sur les acteurs locaux de la vie publique.

Dans les sous-régions les plus boisées, ces tendances centralisatrices pourraient être encore renforcées par un accroissement de la demande de conservation dans le cadre des efforts pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts découlant du mécanisme REDD, et ce parallèlement aux tentatives de grands acteurs économiques pour utiliser ces terres à des fins de production industrielle, forestière, agricole ou minière. Plusieurs modalités de la mise en œuvre de ce mécanisme REDD sont toutefois possibles, dont certaines, comme celles qui s'appuient sur des paiements pour services environnementaux aux communautés locales, sont plus favorables au renforcement des droits fonciers des populations locales et peuvent favoriser l'affermissement de leur contrôle sur les ressources des territoires qu'elles utilisent. Il est donc d'une importance majeure que les acteurs locaux, et leurs relais dans la société civile et le monde intellectuel africain, s'emparent de ce débat pour que l'architecture du mécanisme REDD et ses modalités de mise en œuvre bénéficient d'abord aux populations et acteurs de terrain – non seulement par des rémunérations mais aussi pour obtenir des investissements dans une agriculture durable, et dans des réformes et des programmes visant à assurer la sécurité foncière et matérielle des populations rurales.

Enfin, il semble nécessaire que les questions de l'équité et de la démocratie ne soient plus posées simplement comme un problème de répartition du pouvoir et des droits entre l'Etat et les communautés locales, mais aussi comme un *problème de la gestion locale elle-même* : quels sont les ressorts sociologiques et politiques qui permettent aux « élites » locales de s'approprier si facilement les différentes rentes occasionnées par la décentralisation, la rétrocession de taxes et les opportunités financières ouvertes par la production comme la conservation ? La nature et le fonctionnement des Etats reflètent des choix collectifs implicites tout comme ils influent profondément sur les modalités de la gestion locale. Toute proposition politique de décentralisation et de transfert de gestion qui ne serait *que* simple stratégie de contournement de l'Etat et qui éviterait de poser le problème de la transformation de celui-ci par des processus de réforme trouverait rapidement ses limites dans les difficultés de la gestion locale. Ces difficultés sont le plus souvent *révélées* par la captation des rentes par les élites, et les frustrations qu'engendre ce phénomène s'évacuent dans bien des cas sous la forme de conflits intercommunautaires.

Références

- Bayart, J-F. 1989 L'Etat en Afrique. La politique du ventre. Fayard, Paris.
- Bigombe Logo, P. 2004 Le retournement de l'Etat forestier : L'endroit et l'envers des processus de gestion forestière au Cameroun. Presses de l'UCAC, Yaoundé, Cameroun.
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M.T., Kothari, A. et Renard, Y. 2004 Sharing power: Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world. IIED et IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Téhéran, Iran.
- Broadman, H.G. 2007 Africa's silk road: China and India's new economic frontier. Banque Mondiale, Washington, DC. 340 p. http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/Africa_Silk_Road.pdf.
- Brunner, J. et Ekoko, F. 2000 Environmental adjustment: Cameroon case study. *Dans* : (éds.) Seymour, F. et Navroz, D. The right conditions: The World Bank, structural adjustment, and forest policy reform. World Resources Institute, Washington, DC.
- Cashore, B. 2002 Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market driven (NSMD) governance system gain rule-making authority. *International Journal of Policy, Administration and Institutions* 15(4) : 503-529.
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. et Topa, G. 2007 La forêt en République Démocratique du Congo post-conflit : Analyse d'un agenda prioritaire. Banque Mondiale, CIRAD, CIFOR, Bogor, Indonésie. 82 p. www.cifor.cgiar.org/Publications/Detail?pid=2207.
- Devers, D., Van de Weghe, J-P. (éds.) 2006 Les forêts du Bassin du Congo : Etat des forêts. Partenariat des forêts pour le Bassin du Congo, COMIFAC, Ministère des Affaires Etrangères, Commission Européenne, USAID. www.cbf.org/documents/Les_forets_du_Bassin_du_Congo_etat_2006.pdf.
- Dumont, L. 1983 Essai sur l'individualisme, coll. Esprit, Seuil, Paris.
- Ezzine de Blas, D. et Ruiz-Pérez, M. 2006 Cameroon community forests: Lessons after a decade of implementation. WWF-International, unpublished report.
- Falkner, R. 2003 Private environmental governance and international relations: Exploring the links. *Global Environmental Politics*, 3 (2) : 72-87.
- Frison-Roche, M-A. 2002 Pourquoi des autorités de régulation ? *Dans* : Le politique saisi par l'économie, Club Ulysse, Economica, p.271-285.
- Goldstein, A., Chen, M-X., Pinaud, N. et Reisein, H. 2006 China and India: What's in it for Africa? OECD Development Center, 95 p.
- Greenpeace International 2007 Carving up the Congo, www.greenpeace.org/international/press/reports/carving-up-the-congo-exec.
- Griffiths, T. 2007 Seeing "REDD"? Avoided deforestation and the rights of indigenous peoples and local communities, Forest Peoples Programme (FPP). http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/avoided_deforestation_red_jun07_eng.pdf. Reviewed.

- Hugon, P. 1992 L'«Homo africanus» est-il irrationnel ?, Cahiers des Sciences Humaines, Trente ans (1963–1992). Numéro hors-série.
- Karsenty, A. 2006 L'impact des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale. *Dans* : (éds.) Nasi, R., Nguingiri, J-C. et Ezzine de Blas, D. Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale, L'Harmattan, Paris. p.25-60.
- Karsenty, A. et Pirard, R. 2007 Changement climatique : Faut-il récompenser la « déforestation évitée » ?, Natures, Sciences, Sociétés 15 : 357-369.
- Karsenty, A., Roda, J-M., Fochivé, E., Milol, A. et Kuetché, M. 2006 Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun. Premier Draft. Ministère de l'Economie et des Finances, Cameroun, non publié, 222 p.
- Kozac, R. et Canby, K. 2007 Why China prefers logs? Explaining the prevalence of unprocessed wood in China's timber imports. Information Bulletin: China and East Asia, 9 octobre 2007. [http://www.forest-trends.org/documents/misc/CHEAP/CEAIB%20Issue%209%20Oct%2007%20-%20Why%20Logs%20\(English\).pdf](http://www.forest-trends.org/documents/misc/CHEAP/CEAIB%20Issue%209%20Oct%2007%20-%20Why%20Logs%20(English).pdf).
- Laffont, J-J. 2000 Etapes vers un Etat moderne : Une analyse économique. Conseil d'Analyse Economique, n° 24, La Documentation Française, Paris, p. 117-149.
- Levang, P. et Buyse, N. 2007 Droits fonciers coutumiers et autonomie régionale à Kalimantan-Est (Indonésie) : Entre enjeux de pouvoir et contrôle de l'accès aux ressources. Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques. Vertigo, Hors-Série 4. www.vertigo.uqam.ca/.
- Mackenzie, C. 2006 Forest governance in Zambézia, Mozambique: Chinese takeaway! Final report for Fongza. www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d72272.pdf.
- Nasi, R., Cassagne, B. et Billand, A. 2006a Forest management in Central Africa: where are we? International Forestry Review Vol.8 (1) : 14-20.
- Nasi, R., Nguingiri, J-C. et Ezzine de Blas, D. (éds.) 2006b Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale, L'Harmattan, Paris.
- Ndjanyou, L. et Majerowicz, C.H. 2004 Actualisation de l'audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais. MINEFI – Institutions et Développement, Yaoundé, Cameroun.
- OCDE 2004 Le développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques, OCDE, Paris, 194 p.
- Ostrom, E. 1990 Governing the commons: The evolution of institutions for collective action, Cambridge, Cambridge University Press, RU. 280 p.
- Oyono, P.R. 2004 Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology. Working Paper #15, série Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, Washington, DC.
- Oyono, P.R. 2005 Profiling local-level outcomes of environmental decentralizations: The case of Cameroon's forests in the Congo Basin. Journal of Environment & Development, vol. 14, n° 2, pp. 1-21.

- Pagiola, S., Bishop, J. et Landell-Mills, N. 2002 Selling forest environmental services – market-based mechanisms for conservation and development, Earthscan, Londres.
- Pattberg, P. 2005 What role for private rule-making in global environmental governance? Analyzing the Forest Stewardship Council (FSC). *Dans : International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 5 (2) : 175-189.
- Ribot, J. 2007 Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. World Resources Institute, Washington, DC.
- Schneider, F. 2007 Certification FSC et gouvernance d'entreprise en Indonésie. Mémoire Master GEEFT, Engref/AgroParisTech, Montpellier, France.
- Sterner, T. 2003 Policy instruments for environmental and natural resource management. Banque Mondiale, Washington, DC.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 2007 Foreign direct investment statistics. www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=4180&lang=1.
- White, A., Sun Xiufang, Xu Jintao, Canby, K., Barr, C., Katisgris, E., Bull, G., Cossalter, C. et Nilsson, S. 2006 China and the global market for forest products: China-Africa trade, transforming trade to benefit forests and livelihoods, Forest Trends. www.forest-trends.org/documents/publications/China%20and%20the%20Global%20Forest%20Market-Forest%20Trends.pdf.
- White, A., Khare, A. et Molnar, A. 2007 Transitions in forest tenure and governance: Drivers, projected patterns and implications. Rights and Resources Group, www.rightsandresources.org/library/publications/global/Transitions-Forest-Tenure-and-Governance.pdf.

Partie 2

Gestion forestière décentralisée : formes et résultats

Chapitre 5

Réforme du secteur forestier, niveau de vie et gestion durable dans l'ouest de l'Ouganda¹

P. Jagger

Résumé

Les réformes engagées au titre de la gouvernance le sont en tant que stratégies de politique intérieure visant à assurer de bonnes conditions de vie et une gestion durable des forêts. Nous manquons toutefois de données empiriques permettant d'étayer une telle affirmation. L'objet de cette recherche est de combler cette lacune en analysant le cas d'une réforme de grande envergure mise en œuvre en Ouganda dans le secteur forestier en 2003. Le modèle utilisé est un modèle de recherche quasi-expérimental comparant les données recueillies auprès d'un large échantillon de familles dans trois grands districts forestiers de l'ouest de l'Ouganda. Le modèle comporte un groupe témoin. Les réponses des familles interrogées sur leur perception des changements survenus en matière de densité et de qualité du couvert boisé ont servi à évaluer l'impact de la réforme sur la gestion.

Rien ne permet de conclure que les objectifs recherchés aient été atteints. Dans les zones de propriété foncière privée supervisées par le *District Forestry Service*, service forestier de district décentralisé, ni le revenu moyen annuel perçu par famille au titre de l'exploitation forestière ni la part du revenu total attribuable à cette exploitation n'ont évolué de façon notable, contrairement à la densité et à la qualité du couvert boisé qui, elles, ont décliné dans des proportions significatives. Dans la Réserve forestière centrale de

1 Je remercie les organisations suivantes qui ont financé cette recherche: le CIFOR (Centre de recherche forestière internationale) ; le projet CAPRi (Collective Action and Property Rights Initiative) du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale ; la NSF (National Science Foundation) (*grant number DDIG 0622392*) ; le SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada); le SSRC (Social Science Research Council) ; et le SANREM CRSP (Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Collaborative Research Support Program) (*grant number EPP-A-00-04-00013-00*). Ce projet n'aurait pas vu le jour sans le concours et les conseils de Glenn Bush de l'Université de Stirling, et d'Andy Plumptre de la Wildlife Conservation Society, Albertine Rift Programme, qui ont permis à l'auteur d'utiliser leurs données pour son étude (Bush *et al.* 2004). Au total, 521 ménages ont participé à toutes les phases de cette étude d'octobre 2006 à août 2007. Ce projet n'aurait pas pu aboutir sans leur active participation. Toujours disposés à nous fournir des informations sur un thème aussi épineux et controversé que celui de la forêt et de la terre/propriété foncière, ils nous ont accueillis dans leurs maisons pour de nombreuses heures de discussion à diverses reprises pendant une année entière. Les 639 ménages qui ont pris part à l'étude préliminaire conduite en 2003 par la WCS ont joué un rôle tout aussi important. Je remercie Arild Angelsen, Laura German, Marty Luckert, et Jerry Shively qui ont relu mon texte et fait d'utiles commentaires, ainsi que trois autres réviseurs restés anonymes. Enfin et surtout, ce travail a été réalisé avec le concours d'une extraordinaire équipe d'assistants de recherche de l'Ouganda de l'ouest, dynamiques, entreprenants et dévoués à leur tâche. Arthur Arinaitwe (chef d'équipe), Brian Isingoma, Issa Katwesige, Shallon Kihembo, Grace Nyesiga et Samson Tweheyo ont travaillé de longues heures durant les 16 mois consacrés à la collecte, puis à la saisie et au tri des données recueillies. Toute erreur ou omission m'est imputable.

Budongo supervisée par la *National Forestry Authority*, organisme paraétatique, le revenu moyen perçu par les familles au titre de l'exploitation forestière et la part du revenu total attribuable à cette exploitation ont sensiblement augmenté. Toutefois, ces augmentations ne concernent que les ménages des tranches supérieures de revenus et proviennent de la vente de bois illégalement abattu. Le couvert boisé dans la Réserve de Budongo est en légère diminution mais une moindre diversité des essences, une raréfaction des grands arbres et une baisse de la qualité de l'eau dénotent un appauvrissement qualitatif. Toutes ces observations tendent donc à remettre en cause l'argument selon lequel il suffit de réformer la gouvernance pour améliorer le niveau de vie et assurer une gestion durable des ressources de la forêt.

Introduction

Le Plan national pour les forêts vise à :

1. Aider les Ougandais à tirer plus d'argent et de meilleures conditions de vie de leurs forêts ;
2. Créer des emplois et de nouvelles sources de revenus dans les forêts ;
3. Bien soigner les forêts et les arbres de la forêt. Nouveau Plan national pour les Forêts, version grand public (MWLE 2003).

Des réformes de gouvernance sont en cours dans environ 60 pays en développement (WRI 2003) pour transférer aux gouvernements ou utilisateurs locaux les responsabilités et droits afférents à la gestion des ressources naturelles. Les motivations en sont l'échec des Etats centralisés à fournir l'infrastructure et les services de base, de hauts niveaux de corruption des systèmes centralisés, et le souhait de promouvoir des institutions démocratiques qui tiennent compte des besoins des citoyens (Vedeld 2003). Les résultats les plus communément attendus en sont l'amélioration des conditions de vie des populations rurales vivant dans ou près des forêts et la gestion durable de ces forêts (Agrawal et Ostrom 2001 ; Fisher *et al.* 2005 ; WRI *et al.* 2005 ; Meinzen-Dick et Knox 2001). On manque toutefois de données empiriques pour confirmer ou infirmer de tels résultats (Bardhan 2002), et leurs effets éventuels sur les interactions entre les conditions de vie et l'environnement.

La question abordée dans ce chapitre est de savoir si la réforme du secteur forestier instaurée en 2003 a eu des résultats bénéfiques sur les conditions de vie et la gestion des forêts. Au nombre des changements figurent des transferts de titres de propriété et de modes de gestion dans 85 pour cent des zones boisées. Bien que l'Ouganda soit au premier rang des pays d'Afrique subsaharienne ayant entrepris ce type de réformes (Ndegwa 2002), on manque de données empiriques sur la réorientation des gains provenant de l'exploitation forestière en faveur des utilisateurs locaux et sur le déclin éventuel du taux de déperdition de la densité et de la qualité du couvert boisé.

La recherche se fonde sur un modèle quasi-expérimental comparant les données recueillies, avant et après la réforme, auprès d'un large échantillon de familles riveraines de trois grandes forêts de l'Ouganda de l'ouest. L'étude porte sur deux groupes de familles. Le premier inclut des familles qui vivent dans ou près des forêts constituées en propriétés privées dans les districts de Hoima et Kibaale à l'ouest de l'Ouganda (site forestier de Bugoma). Ce groupe a été affecté par le passage du régime centralisé relevant du *Forest Department* à une gestion décentralisée supervisée par un service forestier de district, le DFS (*District Forestry Service*). Le deuxième groupe (site forestier de Budongo) comprend des familles vivant à proximité de la Réserve forestière centrale de Budongo, la CFR (*Central Forest Reserve*), gérée actuellement par la Direction nationale des forêts, la NFA (*National Forestry Authority*). Un groupe témoin constitué de familles riveraines du Parc national de Rwenzori, le *Rwenzori Mountains National Park* (RMNP), a été inclus dans le modèle, sachant que la gestion de ce Parc n'a pas été touchée par la réforme du secteur forestier en 2003. Les données recueillies sur les revenus des familles en 2007 ont été comparées avec celles de 2003 juste avant la réforme. Pour évaluer l'impact sur la pérennité des forêts, l'étude s'est fondée sur la perception qu'avaient les familles des changements survenus dans la densité et la qualité du couvert boisé depuis la mise en œuvre de la réforme.

Ce chapitre est divisé en plusieurs sections. Dans la section suivante, l'auteur fait la synthèse des recherches liées à l'impact des réformes de gouvernance sur la pérennité des forêts et les conditions de vie dans le milieu forestier, et présente le contexte dans lequel s'est déroulée la réforme en Ouganda. Il décrit ensuite dans une troisième et une quatrième section les méthodes appliquées et les résultats obtenus. Enfin, il tire les conclusions et formule des recommandations.

Etudes documentaires

L'amélioration des conditions de vie est la motivation principale de toute réforme de gouvernance axée sur les ressources naturelles (Meinzen-Dick et Knox 2001). Ces réformes peuvent avoir un effet direct sur les conditions de vie des familles rurales. Elles transforment les recettes en actifs, y compris en capital social, financier et humain ainsi qu'en bénéfices pour le milieu physique et naturel et augmentent les avoirs des ménages (Banque Mondiale 2008). En apportant leur soutien aux organisations locales et aux décisions prises en matière d'utilisation des ressources forestières, elles permettent aux familles pauvres de produire davantage de richesses à partir du milieu dans lequel elles vivent et favorisent une participation plus active des usagers locaux aux marchés des produits issus de la forêt.

Le mécanisme le mieux connu pour assurer un meilleur rendement des actifs consiste à améliorer les droits de propriété ou d'accès des utilisateurs locaux aux forêts, ressources et produits issus de la forêt et marchés spécifiques (Ribot et Peluso 2003). Détenir une panoplie plus large et plus variée de droits d'accès et des pouvoirs de décision à court et à long terme sur les ressources forestières permet de mieux saisir les occasions d'en

diversifier les usages, y compris comme complément des dépenses de consommation courantes, filet de sécurité en temps de besoin et moyen de réduction de la pauvreté. Sécuriser les droits d'accès est un aspect important de la réforme car des droits bien établis facilitent l'obtention de crédits, réduisent les risques liés aux investissements et incitent à une gestion durable des ressources (Deininger 2003). Les réformes modifient souvent la structure de l'organisation ou de l'administration qui supervise la gestion des forêts, un système sous-jacent d'incitations associé à cette structure motivant la façon dont l'organisation et les employés appliqueront les stratégies. Si les autorités ne sont pas disposées à céder un nombre substantiel de titres de propriété ou à rééquilibrer les rapports de pouvoir qu'elles entretiennent avec les autres parties, les réformes entreprises ne pourront être que partielles dans le meilleur des cas et les possibilités d'amélioration des conditions de vie des populations et d'exploitation durable des ressources de la forêt resteront limitées (Agrawal et Ostrom 2001 ; Ribot 1999).

Bardhan (2002) soutient qu'il n'a trouvé aucune donnée empirique laissant entendre que la décentralisation entraînerait un changement significatif des revenus ou d'autres critères de mesure du niveau de vie. Plusieurs études récentes, toutefois, font ressortir le lien entre les répercussions observées sur le niveau de vie et la mise en œuvre de réformes de gouvernance dans le secteur forestier. Selon des études réalisées au Malawi (Jumbe et Angelsen 2006) et en Ethiopie, il apparaît que les revenus forestiers des petits producteurs ruraux augmentent quand la charge de gérer la ressource leur est transférée. Les chiffres diffèrent cependant fortement d'une communauté et d'une famille à l'autre. Dans des études portant sur les effets des réformes de gouvernance dans le cas où les communautés ont leur mot à dire dans la répartition des concessions d'exploitation forestière, on observe que communautés et familles sont mieux loties après le transfert à un système de gestion décentralisé (Oyono 2005 ; Palmer et Engel 2007), même si on retrouve une forte variation d'une communauté et d'une famille à l'autre. Les communautés bénéficient souvent de prestations en nature qui sous-tendent certains travaux d'infrastructure rurale comme la construction d'écoles et de dispensaires, ou sont payées en espèces par de petits exploitants forestiers.

Une variable importante de l'impact de la réforme sur les populations pauvres semble être constituée par l'état des relations avec le milieu politique. Il ressort d'études récemment menées au Vietnam (Sikor et Nguyen 2007) et en Indonésie (McCarthy 2004) que si le transfert des responsabilités de gestion aux communautés procure des avantages à la population rurale pauvre, les rapports de force sur le plan local et avec les institutions qui réglementent l'accès aux ressources forestières de valeur plus élevée excluent les pauvres de tout bénéfice dans ce domaine. Dans une étude comparant l'impact de la décentralisation sur le bien-être de la population dans plusieurs pays, Crook et Sverrisson (2001) relèvent qu'il est essentiel, pour tirer parti des avantages liés à l'amélioration des conditions de vie, que le gouvernement central s'engage à promouvoir les politiques en faveur des populations pauvres et à œuvrer avec les élites locales pour appliquer les réformes avec impartialité. Nombreux sont les exemples qui montrent comment les élites locales, ONG et autres groupes d'intérêts particuliers qui dominent la scène locale des processus de décision concernant la cession ou le transfert de droits peuvent affaiblir l'impact des réformes pour les populations pauvres (Ribot 1999). Une conclusion

essentielle de l'étude thématique sur la décentralisation est qu'il est nécessaire de prêter attention aux injustices structurelles inhérentes au processus pour que les réformes puissent avoir des effets bénéfiques sur le bien-être des familles rurales (Larson *et al.* 2007 ; WRI *et al.* 2005).

Les liens existant entre la mise en œuvre des réformes de gouvernance et l'impact sur la pérennité des forêts ne sont pas toujours évidents ; ils varient beaucoup d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays, et n'ont fait l'objet que d'un nombre d'études spécifiques relativement peu important. Plusieurs facteurs institutionnels ont une influence sur la gestion durable des ressources forestières comme la réglementation relative à l'utilisation des forêts et la mesure dans laquelle elle est appliquée (Banana *et al.* 2007 ; Oyono 2005). Au nombre des raisons expliquant les forts taux de déperdition des zones boisées dans les systèmes de gestion décentralisée figurent la publication de règlements contradictoires, le manque de clarté par rapport aux nouveaux droits et titres associés aux réformes du secteur forestier, une certaine confusion quant à la détermination de l'autorité chargée des ressources forestières et le manque d'empressement du gouvernement central à intervenir dans les cas de diminution excessive du domaine arboré (Andersson et Gibson 2006 ; Oyono 2005).

Les variations observées en matière d'engagements et affectations budgétaires d'un gouvernement local et d'une communauté à l'autre sont également d'importants facteurs pouvant servir à mesurer les impacts écologiques (Andersson et Gibson 2006 ; Oyono 2005 ; Banana *et al.* 2007). En général, une forte participation du gouvernement local, marquée par l'intérêt qu'il porte aux activités et investissements dans le secteur forestier, coïncide avec un déboisement moindre tandis qu'un manque de personnel ou d'affectations budgétaires adéquates entraîne des taux de déforestation plus élevés. Les données recueillies dans d'autres secteurs comme la santé et l'éducation montrent que dans un district où il y a concurrence entre plusieurs secteurs et pénurie de ressources budgétaires, le gouvernement local n'accordera le plus souvent à l'environnement qu'une faible priorité (Bahigwa, Rigby et Woodhouse 2005).

La réforme de la gouvernance dans le secteur forestier en Ouganda

Lancé en 1999, le *Forest Sector Umbrella Programme* ou FSUP (Programme global pour le secteur forestier) constitue la première étape du processus de réforme du secteur forestier. L'objectif en était double : mettre en place une politique et un environnement institutionnel positifs, dynamiques, efficaces dans le secteur forestier en Ouganda et, à travers eux, augmenter les bénéfices économiques et environnementaux de l'exploitation des forêts et des arbres, en particulier pour les populations pauvres et vulnérables (MWLE 2004). La réforme de la gouvernance faisait partie d'un plan de restructuration plus large inscrit dans la Constitution de 1995 et décrit dans la loi de 1997 relative aux gouvernements locaux (1997 *Local Government Act*), dont les objectifs étaient de

diminuer le nombre de fonctionnaires, rationaliser les fonctions administratives et améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics (MWLE 2006).

Le FSUP engagea de nombreuses actions parmi lesquelles : le bilan du secteur forestier, le développement de la politique forestière ougandaise (*Uganda Forest Policy*) (MWLE 2001), du Plan national pour les forêts (*National Forest Plan*) (MWLE 2002) et de la loi sur les forêts et la plantation forestière en Ouganda (*National Forestry and Tree Planting Act*) (GOU 2003). L'une des principales décisions prises dans le contexte du processus de réforme a été d'abolir le *Forest Department*, centralisé, et de créer le *District Forestry Service* ou DFS, service de district décentralisé pour les forêts, et la *National Forestry Authority* ou NFA (Direction nationale des forêts), organisme paraétatique à but lucratif. Les services locaux décentralisés gèrent actuellement 70 pour cent de la superficie totale des forêts en Ouganda et la NFA 15 pour cent dans des zones qui sont toutes situées à l'intérieur des *Central Forest Reserves* ou CFR (Réserves forestières centrales). La Direction de la faune et de la flore de l'Ouganda (*Uganda Wildlife Authority*) continue à gérer les 15 pour cent restants de la superficie totale de forêts et zones boisées du pays dans les parcs nationaux et réserves de chasse. L'autre service créé, outre le DFS et la NFA, est la division de l'inspection des forêts ou FID (*Forestry Inspection Division*). La FID, dont les locaux sont situés au ministère de l'eau, des terres et de l'environnement, est chargée des politiques et règlements applicables au secteur forestier et supervise les activités de la NFA et du DFS.

Pendant le processus de réforme, plusieurs mécanismes ont été identifiés afin de promouvoir des résultats favorables pour les conditions de vie. Les opportunités à cet égard sont différentes selon qu'il s'agit de forêts situées sur des terres privées et coutumières ou de forêts cadastrées dans les réserves forestières centrales. De même, les incitations et les contraintes varient selon les capacités dont disposent les organisations chargées de la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'en fonction des contraintes des utilisateurs locaux et non locaux de la ressource. Les mécanismes identifiés en tant qu'opportunités pour promouvoir des conditions de vie plus favorables sont résumés au Tableau 5.1.

Si les mécanismes permettant de promouvoir de meilleures conditions de vie sont clairement spécifiés dans les documents d'orientation stratégiques et les textes législatifs accompagnant la réforme, le service forestier de district (DFS) n'a que des capacités très insuffisantes pour mener à bien des activités comme celles qui visent à promouvoir le secteur des petites entreprises et à faciliter la plantation forestière. Un défi de taille qu'il lui reste à relever est celui des contestations continuelles liées aux questions foncières et à la sécurité de la propriété foncière. Bien qu'il existe des dispositions définissant clairement les droits de propriété dans la nouvelle Constitution (1995) et dans les lois foncière (1998) et nationale sur la foresterie et la plantation forestière (2004) [*Land Act* (1998) and *National Forestry and Tree Planting Act* (2004)], des facteurs comme (i) les conflits historiques qui ont toujours opposé les ethnies *Buganda* et *Banyoro* à propos des terres ainsi que (ii) les migrations internes et le défrichage accéléré des terres par des communautés venues du sud-ouest et du nord de l'Ouganda pour établir leurs droits de propriété *de facto* (sur les terres ainsi défrichées), ont contribué à la poursuite ininterrompue des processus de déforestation et de fragmentation des forêts. Le Service

Tableau 5.1 Mécanismes (*identifiés dans les réformes*) de promotion des conditions de vie

Service forestier de district	Promotion des petites entreprises dans le secteur forestier
	Sécurité foncière et sécurité forestière
	Utilisation de technologies appropriées pour renforcer la sécurité alimentaire (par ex. fours améliorés)
	Renforcement des activités de plantation et de conservation forestières pour améliorer la fertilité des sols
Direction nationale des forêts (NFA)	Etablissement de forêts communautaires
	Amélioration de l'accès aux ressources forestières à des fins de subsistance, en particulier pour ce qui est des aliments de brousse, du matériel servant à la construction et des plantes médicinales
	Vente de semences et prestation de services de conseils techniques aux propriétaires fonciers qui souhaitent mettre en place des plantations
	Contributions apportées en espèces ou en nature aux communautés aux fins de l'écotourisme
	Dispositions visant la conclusion d'accords de gestion forestière en collaboration entre les communautés vivant en lisière de la réserve forestière centrale et la Direction nationale des forêts (NFA)

Source : MWLE 2002

forestier de district n'a ni le mandat ni la capacité d'aborder les questions foncières touchant les zones rurales de l'Ouganda à plus grande échelle. La loi nationale sur la foresterie et la plantation forestière (2004) énonce clairement des dispositions relatives à l'établissement de forêts communautaires. Toutefois, étant donné la relativité des valeurs foncières (le prix des terres agricoles étant généralement le double ou le triple de celui des terres forestières) et la forte demande de terres agricoles, les communautés ne pourront être incitées à établir des forêts communautaires que si elles sont suffisamment sensibilisées aux bénéfices à long terme qu'elles pourraient en retirer.

La Direction nationale des forêts (NFA) a les capacités suffisantes en matière de ressources humaines et budgétaires pour mettre en œuvre le mandat qui lui a été confié ; toutefois, la nécessité de parvenir à une autosuffisance sur le plan fiscal a orienté en priorité ses activités sur (i) les opportunités existant dans le secteur des entreprises à plus grande échelle comme l'établissement de plantations et (ii) les mesures d'application des législations génératrices de revenus comme la confiscation du bois illégalement récolté (ou abattu). Les parties prenantes ont contribué de façon significative à la préparation des lignes directrices visant à établir des accords de gestion des forêts en collaboration [*collaborative forest management agreements* (CFMA)] entre la NFA et les villages situés en bordure des réserves forestières centrales (MWLE 2003b). Il y a cependant lieu de reconnaître la complexité du processus et des procédures bureaucratiques et de relever que peu d'employés de la NFA ont été suffisamment formés pour être à même de conduire et négocier des accords CFMA.

Méthodologie

Le modèle de recherche quasi-expérimental utilisée dans cette étude est le modèle de groupes de comparaison non équivalents. On compare des familles riveraines de zones forestières affectées par la réforme (ou groupe-cible) avec des familles d'une zone non affectée par la réforme (groupe témoin). Les données collectées pendant les première et deuxième périodes d'étude ont été regroupées pour faire l'objet d'une analyse croisée.

Données de référence

Les données de base recueillies lors de l'étude préliminaire réalisée par *Wildlife Conservation Society* (WCS) (Bush *et al.* 2004) ont été collectées à la fin de l'année 2003, juste avant la mise en œuvre de la réforme du secteur forestier. L'objectif de l'étude était d'analyser la contribution des produits issus de la forêt à l'ensemble des moyens de subsistance des ménages. La collecte s'est basée sur une seule enquête conduite auprès des ménages pour recueillir des informations sur les activités de subsistance et les activités générant des revenus pour les familles au cours des 12 mois précédents.

La WCS a conduit cette étude sur quatre sites forestiers sélectionnés en fonction des objectifs fixés et sur la base d'un échantillon de 46 villages et environ 690 familles. Les villages ont été sélectionnés selon un processus d'échantillonnage aléatoire stratifié à plusieurs étages. Le choix s'est limité aux paroisses (la deuxième plus petite unité de la structure administrative locale en Ouganda) situées immédiatement en lisière de forêt puisque l'enquête portait spécifiquement sur les communautés riveraines des forêts. Pour bénéficier d'une bonne représentation spatiale autour du périmètre de chaque site, les paroisses ont été divisées en 12 unités comportant chacune le même nombre de paroisses et une paroisse sélectionnée de façon aléatoire pour chacune de ces 12 unités. Une liste de villages a été compilée pour chaque paroisse et un village sélectionné par paroisse de façon aléatoire (Bush *et al.* 2004). Des techniques d'évaluation participative en milieu rural ont été appliquées dans tous les villages, y compris la constitution d'un barème des richesses, pour pouvoir classer les familles du village en trois catégories : pauvre, moyenne ou riche. Ensuite, cinq familles ont été sélectionnées de façon aléatoire dans chacune de ces trois catégories pour participer à l'enquête proprement dite (Bush *et al.* 2004).

Données de suivi

Le modèle de recherche intercalaire incluant sites forestiers, villages et familles a été limité à trois sites forestiers spécifiquement sélectionnés à partir de l'étude initiale de la WCS.² Le nombre de villages inclus dans l'échantillon pour chaque site forestier a été réduit de 12 à 6, en grande partie pour des raisons liées à des contraintes financières et logistiques. Il n'en a pas été de même pour les familles faisant l'objet de l'enquête dont le nombre a été accru pour fournir un échantillon représentatif par village. Les villages ont été sélectionnés de façon aléatoire, selon une méthode d'échantillonnage aléatoire stratifiée. Celle-ci prend en compte la répartition, par site forestier et par district, des villages inclus

2 L'étude conduite par la WCS incluait une zone boisée. Ce site a été abandonné dans l'étude de suivi en raison de contraintes budgétaires et logistiques. Les trois sites forestiers présentant les meilleures caractéristiques (Afromontane et forêts tropicales d'altitude) ont été retenus.



Figure 5.1 Carte des villages inclus dans l'étude

dans l'étude afin d'obtenir une variation maximale dans les sept districts étudiés ($n = 18$ villages).³ Le processus de sélection aléatoire une fois terminé, l'emplacement de chaque village a été vérifié afin d'assurer une répartition géographique suffisante autour des sites forestiers. Cette façon de procéder a permis d'assurer une répartition relativement uniforme des villages autour des trois sites retenus (Figure 5.1).⁴

Trente familles ont été sélectionnées de façon aléatoire dans chaque village ($n = 540$ familles). Une liste des familles résidant dans chaque village a été compilée sur la base des informations figurant dans les registres du village, des listes fournies par les chefs des villages et des renseignements émanant de sources bien informées.⁵ L'étude initiale de la WCS ayant omis de noter des identifiants tels que les noms de famille ou de relever les coordonnées géographiques par GPS, il n'a pas été possible de suivre l'évolution des mêmes familles dans le temps.

³ A l'époque de l'étude de la WCS, tous les villages inclus dans le site de Budongo faisaient partie du district de Masindi. Suite à la création du district de Buliisa en juillet 2006, les villages du site de Budongo n'étaient plus sélectionnés proportionnellement à la nouvelle division administrative mais plutôt aléatoirement parmi les 12 villages du site de Budongo.

⁴ Pour une description détaillée des caractéristiques des sites forestiers inclus dans l'étude de suivi, voir Jagger 2008.

⁵ Les familles polygames ont été classées en fonction du nom de l'épouse : chaque épouse a été considérée comme constituant une famille distincte à moins que les enquêteurs aient appris, de sources bien informées, que les épouses unissaient leurs efforts pour assumer ensemble des tâches de subsistance essentielles comme faire la cuisine et cultiver la terre.

Le travail effectué sur le terrain pour l'étude de suivi a duré d'octobre 2006 à août 2007. Les visites aux familles ont été organisées sur une base trimestrielle, les enquêteurs se rendant une fois tous les trois mois dans chaque famille pour recueillir des données sur ses sources de revenu, ses dépenses et l'utilisation de son temps. En outre, toutes les enquêtes trimestrielles comportaient un bref questionnaire qui n'était soumis qu'une seule fois aux familles et portait sur les aspects suivants : caractéristiques démographiques de la famille ; actifs et utilisation des ressources ; état de satisfaction (bien-être) pendant les cinq dernières années ; perception des droits d'accès aux forêts, aux produits issus de la forêt et aux marchés pour ces produits ; droits d'accès effectifs de la famille aux forêts, produits issus de la forêt et marchés pour ces produits ; enfin, perception des changements éventuels survenus dans la densité et la qualité du couvert boisé pendant les cinq dernières années.

Résultats

Impact sur les conditions de vie

L'impact de la réforme du secteur forestier sur les conditions de vie en milieu rural a été mesuré en fonction de deux critères d'évaluation : le revenu ajusté des familles provenant des ressources de la forêt ; et la part du revenu ajusté des familles provenant de ces produits.⁶ Bien que le revenu soit un critère imparfait pour mesurer le bien-être des familles, il est relativement facile à déterminer et constitue donc un instrument de mesure acceptable (Angelsen et Wunder 2003). Comme il faut une unité de mesure normalisée pour pouvoir comparer les revenus des familles les uns avec les autres, les variations d'une famille à l'autre quant à leur dimension et à leur composition démographique ont été prises en compte en se fondant sur l'étude de Cavendish (2002).⁷

On a utilisé la méthode de la covariance « difference-in-difference » (DID) pour évaluer les effets spécifiques de la réforme sur les conditions de vie exprimées en revenus ajustés, par rapport au groupe et à la période d'étude considérée (Wooldridge 2002).⁸ Des covariés ont été ajoutés pour tenir compte de l'éventualité où les échantillons aléatoires d'un groupe

6 Les revenus sont nets de frais mais ne tiennent pas explicitement compte de la valeur de la main d'œuvre.

7 Le revenu ajusté comporte trois éléments : une pondération du temps égale à la proportion de temps dans l'année que chaque membre de la famille passe dans la famille ; une pondération pour la nutrition, attribuée en fonction de l'âge et du genre de chaque membre de la famille ; et une pondération au titre de l'économie d'échelle (Cavendish 2002). Comme la proportion de familles comportant des travailleurs migrants n'est pas significative dans la zone étudiée, nous avons supposé que la pondération du temps pour tous les membres de la famille était de 100 pour cent en ce qui concerne le temps passé dans la famille. Un coefficient d'équivalence adulte a été assigné à chaque famille sur la base des besoins nutritionnels qui varient en fonction de l'âge et du genre. La somme de ces valeurs pour tous les membres de la famille donne la taille de la famille mesurée en unités d'équivalence adulte. Une pondération au titre de l'économie d'échelle a été assignée à chaque famille en fonction du nombre de ses membres. La dernière mesure relative à la taille de la famille a été évaluée en multipliant les unités d'équivalence adulte par la pondération correspondant à la taille de la famille. Des évaluations du revenu total non ajusté ont été divisées par la taille de la famille dans des équivalents annuels ajustés pour obtenir le revenu total par famille par unité d'équivalence adulte ajustée. Les revenus annuels ajustés provenant des données de l'étude initiale ont été ajustés aux valeurs réelles en multipliant les revenus de 2003 par 6,38 pour cent, qui correspondent au taux moyen d'inflation en Ouganda de 2003 à 2007 (compris).

8 Pour une explication détaillée de la méthode de covariance « difference-in-difference », la présentation des statistiques descriptives y compris les moyennes de « double-différence », et une description des caractéristiques du modèle, voir Jagger 2008.

présentent des caractéristiques systématiquement différentes d'une période d'étude à l'autre. Les coefficients particulièrement intéressants pour comprendre la réforme de gouvernance et son impact sur les conditions de vie sont ceux du *treatment_dfs*time* (c.-à-d. l'impact sur les familles riveraines des forêts supervisé par le DFS après la réforme ; aussi dénommé *Treatment 1*) et du *treatment_nfa*time* (c.-à-d. l'impact sur les familles riveraines des forêts supervisé par la NFA paraétatique après la réforme ou *Treatment 2*). Le Tableau 5.2 donne les résultats de l'analyse de régression.⁹

L'impact net de la réforme (c.-à-d. le transfert démocratique des responsabilités au gouvernement local) sur les caractéristiques des familles et des villages du site de Bugoma est relativement peu important. Le transfert des responsabilités du *Forestry Department* aux services forestiers de district semble avoir eu un effet négligeable sur le revenu moyen des familles provenant des forêts (c.-à-d. une augmentation de 9 838 Shillings Ougandais, soit 5 dollars US). Une ventilation par quartile de revenu fait apparaître que le revenu provenant des ressources de la forêt pour les familles les plus pauvres est en légère baisse (17 469 Shs., soit 10 \$) alors que celui des familles riches augmente et atteint 55 150 Shs. en moyenne, soit 30 \$. La part de revenu provenant des forêts correspond à une hausse de 3,1 pour cent pour une famille moyenne. Ventilés par quartile de revenu, les résultats de l'analyse de régression indiquent que la part de revenu provenant des forêts a diminué pour les familles les plus pauvres (10,7 pour cent) et augmenté pour les plus riches (11,6 pour cent). Le déclin observé de la part du revenu en provenance des forêts pour les familles pauvres est statistiquement significatif à partir de 10 pour cent.¹⁰

Ces chiffres montrent que le transfert des responsabilités de la gestion des forêts au gouvernement local a eu un impact limité sur les conditions de vie du groupe-cible. En outre, le revenu provenant des forêts pour les familles les plus pauvres a diminué alors qu'il a augmenté pour les familles les plus riches. Les effectifs des agents forestiers de district en poste dans les deux districts inclus dans le site forestier de Bugoma sont limités, ce qui peut expliquer le manque d'attention porté à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Quant aux agents forestiers des districts de Hoima et Kibaale, ils consacrent la plus grande partie de leur temps à la collecte des taxes dues au titre du transport du bois et du charbon de bois. Leur moyen de communication essentiel avec les utilisateurs locaux de la ressource est la radio par le biais des programmes de radiodiffusion périodiques. La plus grande partie des revenus provenant de la forêt sur le site de Bugoma sert à subvenir aux besoins essentiels de subsistance ; les utilisateurs locaux sont généralement exclus de l'accès aux marchés des produits forestiers de valeur élevée. En outre, peu nombreux sont ceux qui connaissent la valeur du bois exploité sur les terres privées et coutumières de la région. La volonté de défricher pour l'agriculture incite souvent les propriétaires à inviter des exploitants forestiers à venir couper de grands arbres sur leurs terres sans frais ou moyennant un paiement bien inférieur à la valeur marchande du produit.

9 Voir l'Appendice A sur les statistiques descriptives des variables incluses dans l'analyse de régression.

10 Pour un bilan complet des résultats de l'analyse de régression, voir Jagger 2008.

Tableau 5.2 Evaluations de covariance (difference-in-difference) des revenus et parts de revenus provenant de la forêt
Résultats régression regroupés Tobit^{1,2}

Variables indépendantes	Revenus provenant de la forêt			Part de revenu provenant de la forêt		
	modèle complet (n = 751)	quartile bas revenu (n = 188)	quartile haut revenu (n = 185)	modèle complet (n = 751)	quartile bas revenu (n = 188)	quartile haut revenu (n = 185)
Groupe-cible DFS	-90 575*	9 262	-410 928**	-8,49	11,03	-28,28**
Groupe-cible NFA	-184 205***	2 694	-604 519***	-13,83**	11,05	-38,47**
Temps	-20 606	24 270***	-104 688	-7,57***	-1,91	-14,52**
Interaction DFS x Temps	9 838	-17 469	55 130	3,06	-10,70*	11,58
Interaction NFA x Temps	95 972***	-27 753**	293 929**	6,37**	-14,97***	25,45***
Hectares de forêts naturelles détenus par famille	10 776	-3 370	-9 421	0,39	-1,97	-0,52
Hectares de terres arables détenus par famille	7 266*	248,12	15 316	-0,13	-0,96	1,21
Famille dont le chef est une femme	-28 692	-1 863	-111 244	-1,66	0,84	-5,77
Ratio de dépendance des familles	-142,92***	-11,98	-270,82	0,00	0,00	-0,02
Niveau d'éducation du chef de famille (néant)						
Education primaire partielle ou complète	10 023	1 462	20 873	0,88	0,90	-0,60
Education secondaire ou plus	18 183	8 528	-44 072	-1,94	2,64	-6,62
Chef, plus de 10 ans dans village	-31 218**	-8 046	-53 658	-3,11**	-7,22**	-2,43
Valeur totale des actifs, ShsOug.	0,0036	0,0052	0,0023	0,00	0,00**	0,00
Valeur totale du cheptel, ShsOug.	-0,0073	-0,0235	-0,0156	0,00	0,00*	0,00
Distance de la plus proche forêt (en minutes)	-400,35**	-114,85**	-921,92	-0,06***	-0,08***	-0,09**
Altitude du village (masl)	-30,26	-1,68	-210,18	0,00	0,01	-0,01

1 Tous les modèles ont été vérifiés pour la multicollinéarité par le test de variance du facteur d'inflation (vif). La variance (vif) pour ce type de modèle est 4,68.

2 *** significatif au niveau de 1 % ; ** significatif au niveau de 5 % ; * significatif au niveau de 10 %.

Variables indépendantes	Revenus provenant de la forêt			Part de revenu provenant de la forêt		
	modèle complet (n = 751)	quartile bas revenu (n = 188)	quartile haut revenu (n = 185)	modèle complet (n = 751)	quartile bas revenu (n = 188)	quartile haut revenu (n = 185)
Nbre hectares familles dans village	-5 070	-4 787	-99 706	-0,25	-9,91	4,93
Distance du plus proche marché (en minutes)	284,36**	61,81	684,33	0,04***	0,01	0,09**
Diversité ethnique du village (cf.1 groupe ethnique)						
2 ou 3 groupes ethniques	13 978	-12 657	78 944	-2,21	-6,37	-1,85
Entre 4 et 10 groupes ethniques	37 999	-16 745	194 983*	-0,91	-8,52	5,55
Plus de 10 groupes ethniques	118 820***	1 607	296 681**	6,11	-2,26	12,85
Observations recensées	61	21	12	61	21	12
AIC ³	24,77	21,10	26,33	7,89	7,64	8,49
BIC ⁴	13 735	3 056,50	3 979,56	1 062,28	525,69	678,78
Pseudo Racine carrée	0,0049	0,0140	0,0070	0,0209	0,0397	0,0313
Ratio probabilité log	-9 277,58	-1 960,26	-2 412,63	-2 941,33	-694,85	-762,24

3 AIC – Akaike Information Criterion, mesure de la qualité de l'ajustement

4 BIC – Bayesian Information Criterion utilisé pour sélectionner les modèles

Les données recueillies sur le site forestier de Budongo, c.-à-d. pour les familles riveraines de la Réserve forestière centrale (CFR) gérée par la direction nationale des forêts (NFA) indiquent que la réforme a eu plus d'impact dans cette zone. L'augmentation moyenne du revenu des ménages provenant des produits de la forêt à Budongo s'élève à 95 972 Shillings Ougandais, soit 53 dollars US. L'écart entre les effets de la réforme sur le revenu provenant des ressources de la forêt pour les familles les plus pauvres et les plus riches est impressionnant ; les familles du quartile des plus faibles revenus subissent une perte moyenne de 27 753 Shs., soit 15 \$ par famille, tandis que l'augmentation des revenus en provenance des forêts pour les ménages du quartile des revenus les plus élevés est évaluée à 293 929 Shs., soit 162 \$ par an. La part du revenu issu des forêts augmente donc de 6,4 pour cent par famille en moyenne. Ventilés par quartile de revenus, les résultats de l'analyse de régression montrent que la part du revenu issu des produits de la forêt a diminué pour les familles les plus pauvres (15 pour cent) et augmenté pour les plus riches (25 pour cent). Dans tous les modèles, les coefficients estimés pour la variable *treatment_nfa*time* sont significatifs aux niveaux de 1 ou 5 pour cent. Il ressort de toutes ces observations que la réforme favorise très nettement les familles les plus riches.

L'importance des avantages que confèrent aux familles riches du site de Budongo l'exploitation et le négoce du bois témoigne de déficiences graves dans les modalités d'application de la réforme. Il n'existe actuellement pas de mécanisme juridique permettant aux petits propriétaires terriens riverains de la Réserve forestière centrale de Budongo d'exploiter leur bois. Dans le contexte du transfert de responsabilités à la direction nationale des forêts (NFA), la présence d'agents forestiers à Budongo s'est notablement renforcée. Il ressort cependant des données recueillies pour cette étude que des manquements graves sont à déplorer dans la mise en application qui, en particulier, apparaît sélective et cible de façon disproportionnée les familles des catégories de revenus les plus faibles. Cela peut être attribué en partie aux nouvelles modalités de rétribution des gardes forestiers qui sont moins bien rémunérés et perçoivent moins d'indemnités qu'à l'époque où la gestion était assurée par le *Forest Department*, centralisé. Cette situation les inciterait à s'entendre avec des exploitants qui font du commerce de bois illégal.

Conséquences sur la pérennité des forêts

Les utilisateurs locaux de la ressource connaissent généralement bien les conditions du milieu forestier, en particulier les indicateurs relativement faciles à voir comme la déperdition de couvert boisé, une érosion excessive des sols, etc. (Kerr et Pender 2005 ; Gebremedhin et Swinton 2002). Les enquêteurs ont demandé aux familles de prendre en compte, dans leurs réponses, les indicateurs de changement tels que la densité et la qualité de la canopée au cours des cinq années précédentes dans chacune des zones forestières cadastrées dans lesquelles leurs membres ont l'habitude d'aller (par exemple, propriétés privées, terres communautaires, parc national ou réserve forestière centrale).¹¹

11 Il importe de noter que les données concernant le couvert boisé et la qualité de la forêt indiquent un changement survenu au cours des cinq dernières années. Ces données sont le reflet de la capacité des organismes en place depuis la réforme à gérer durablement la ressource. Nous ne disposons pas de données similaires, préalablement à la réforme, sur la perception par les familles des changements survenus pour ces deux indicateurs et n'avons donc pas pu faire de comparaison.

Indicateurs de changement du couvert boisé

La baisse de densité de la canopée sur le site de Bugoma est notable pour les forêts privées comme pour les forêts communautaires (Tableau 5.3). Les personnes interrogées ont répondu qu'elles avaient observé une forte diminution de la zone boisée ainsi que des forêts considérées comme des forêts à canopée dense aussi bien sur les terres privées que communautaires.¹² Aucun changement d'importance n'a été mentionné en ce qui concerne l'apparition d'aléas comme inondations, glissements de terrain ou érosion des sols sur des parcelles riveraines des forêts. Mention a été faite par contre d'une faible baisse des quantités d'eau disponibles dans les puits et sources de la forêt. Les tendances des indicateurs de changement du couvert boisé sur ce site sont similaires pour les forêts privées et communautaires. S'agissant de la canopée de la Réserve forestière centrale cependant, aucun changement significatif n'a été observé au cours des cinq dernières années.

Les colonnes grisées du Tableau 5.3 indiquent en surbrillance ce qui est au cœur même de cette étude, à savoir comparer les régimes fonciers des forêts. Sont ainsi directement comparés le parc national (NP) du site forestier de Rwenzori (groupe témoin) avec la forêt privée du site forestier de Bugoma (T1) d'une part et ce même parc national (NP) du site de Rwenzori (groupe témoin) avec la Réserve forestière centrale (CFR) du site forestier de Budongo (T2). Les résultats montrent que les différences entre les indicateurs de changement (superficies couvertes par la forêt, zones forestières considérées comme forêts à canopée dense et quantités d'eau disponibles dans les sources et puits de la forêt ou riverains de la forêt) sont notables, aussi bien quand on compare Rwenzori avec Bugoma que Rwenzori avec Budongo.

En général, les réponses données par les familles quant à leur perception des changements survenus dans le couvert boisé au cours des cinq dernières années laissent entendre que la gestion du parc national des monts Rwenzori est bonne quand on la compare à celle des terres privées de Bugoma ou de la CFR de Budongo. La comparaison entre le couvert boisé de la forêt privée du site de Bugoma et celui du site forestier du parc national (NP) de Rwenzori fait apparaître que ce couvert diminue rapidement à Bugoma et reste stable, voire s'améliore, à Rwenzori. Alors qu'on observe une amélioration du couvert forestier, de la canopée et des quantités d'eau disponibles dans les forêts du Parc national des monts Rwenzori, les forêts de la CFR de Budongo connaissent une phase de légère déperdition de leur couvert forestier.

12 Une « canopée dense » s'entend d'une canopée dont la cime représente plus de 40 %.

Tableau 5.3 Indicateurs de changement du couvert boisé entre 2002 et 2007¹

Changement survenu dans :	Site forestier de Rwenzori (Témoïn)		Site forestier de Bugoma (T1)		Site forestier de Budongo (T2)	
	Privé (n = 168)	Communauté (n = 141)	NP (n = 170)	Privé (n = 172)	Communauté (n = 108)	CFR (n = 140)
Superficie totale des terres arborées	1,43	1,48	3,52	1,22²	1,32	2,86
Zone forestière à canopée dense	1,49	1,54	3,74	1,23	1,25	2,76
Terres inondables/glissements de terrain sur parcelles riveraines de la forêt	2,95	3,00	2,72	2,89	3,02	3,00
Erosion des sols sur parcelles forestières ou riveraines de la forêt	3,55	3,50	2,79	3,22	3,49	2,95
Eau disponible dans les sources/puits de la forêt ou riverains de la forêt	2,90	2,81	3,15	2,39	2,67	2,89

1 Le barème suivant a servi à codifier les réponses : 1 = forte diminution ; 2 = légère diminution ; 3 = pas de changement ; 4 = légère augmentation ; 5 = forte augmentation.

2 Les chiffres en caractères gras indiquent que la valeur moyenne s'écarte dans des proportions significatives au niveau de 5 % de la valeur moyenne du groupe témoin du parc forestier national (NP).

Tableau 5.4 Indicateurs de changement de la qualité de la forêt entre 2002 et 2007¹

Changements survenus dans :	Site forestier de Rwenzori (Témoin)			Site forestier de Bugoma (T1)			Site forestier de Budongo (T2)		
	Privé (n = 168)	Communauté (n = 141)	NP (n = 170)	Privé (n = 172)	Communauté (n = 26)	Privé (n = 108)	Communauté (n = 108)	CFR (n = 140)	
Diversité des espèces arborées	1,57	1,60	3,45	1,42	1,62	1,27	1,50	2,61	
Nbre de grands arbres dans la forêt	1,33	1,41	3,74	1,16	1,31	1,20	1,30	2,37	
Diversité des espèces d'oiseaux dans la forêt	2,32	2,35	3,86	2,35	2,20	2,11	2,30	3,66	
Diversité des espèces animales dans la forêt	1,50	1,53	4,21	1,51	1,31	1,56	1,79	3,78	
Qualité de l'eau dans les sources/puits de la forêt	2,65	2,65	3,04	2,13	2,23	2,73	2,72	2,88	

1 Le barème suivant a servi à codifier les réponses : 1 = forte diminution ; 2 = légère diminution ; 3 = pas de changement ; 4 = légère augmentation ; 5 = forte augmentation.

2 Les chiffres en caractères gras indiquent que la valeur moyenne s'écarte dans des proportions significatives au niveau de 5 % de la valeur moyenne du groupe témoin du parc forestier national (NP).

Indicateurs de changement quant à la qualité de la forêt

Les réponses données par les familles quant à leur perception des changements survenus dans la qualité de la forêt (Tableau 5.3) ont un bon degré de cohérence avec les indicateurs du couvert forestier. Les données recueillies sur le site forestier de Bugoma indiquent une diminution de la qualité de la forêt, qu'elle relève d'un régime de propriété privée ou communautaire, au cours des cinq dernières années. En particulier, le déclin est notable pour ce qui est de la diversité des essences, du nombre de grands arbres et, aussi, des variétés d'espèces animales. Ces observations recourent les rapports signalant de forts taux de dégradation des forêts privées sur toute l'étendue des districts de Hoima et Kibaale (Nsita 2005).

Le constat résultant de l'étude faite sur le site forestier de Budongo n'est pas entièrement négatif. S'il y a certes diminution de la diversité des essences, du nombre de grands arbres et de la qualité de l'eau, les familles interrogées notent une plus grande diversité des espèces animales et des oiseaux. L'une des raisons pouvant expliquer le déclin relativement faible, voire l'absence de changement, de certains indicateurs observés sur ce site tient à ce que les changements de ce type font partie des changements écologiques à moyen terme qui ne sont facilement observables qu'après des transformations plus substantielles de l'utilisation des terres. Le défrichage, immédiatement observable, est relativement peu pratiqué sur le site de Budongo et l'exploitation du bois, qui n'est pratiquée qu'à petite échelle, n'est observable qu'après un certain temps.

Les colonnes grisées du Tableau 5.3 indiquent en surbrillance le résultat des comparaisons effectuées entre les différents régimes fonciers et les sites forestiers auxquels ils s'appliquent. Quand on compare les données recueillies pour les propriétés privées du site de Bugoma (T1) et pour la CFR de Budongo (T2) avec celles de la forêt du Parc national (groupe témoin), on observe que les meilleurs résultats quant à la qualité de la forêt correspondent à une gestion centralisée, assurée en l'occurrence par la *Uganda Wildlife Authority*. Des différences significatives ont été observées pour tous les indicateurs de qualité quand on compare la forêt du groupe témoin avec celle du site de Bugoma, ainsi que pour les indicateurs du site forestier de Budongo relatifs à la diversité des essences et de la faune et au nombre de grands arbres.

Les réponses apportées aux questions portant sur les changements observés sur les trois sites étudiés quant à la densité et à la qualité du couvert boisé ont été les mêmes pour les forêts privées et les forêts communautaires. En général, le recoupement des données semble indiquer une diminution significative des superficies couvertes de forêts et de la proportion des forêts à canopée dense pour les systèmes de gestion décentralisée, les autres indicateurs de changement du couvert boisé comme inondations, érosion des sols et quantités d'eau disponibles, restant relativement constants. Toutes les observations concordent pour noter sur tous les sites une baisse significative du nombre d'essences forestières, de grands arbres et de variétés d'espèces animales dans les forêts privées comme dans les forêts communautaires. Les différences de notation infimes entre les indicateurs de changement portant sur la densité et la qualité du couvert boisé semblent dénoter l'existence d'incitations similaires chez les utilisateurs pour gérer les ressources de leurs forêts, qu'il s'agisse des forêts privées ou communautaires. Ces observations

recoupent celles de Plumptre (2002) qui constate que la diminution de la canopée et la dégradation du milieu forestier sont plus significatives dans les terres privées de l'ouest de l'Ouganda. Il estime que 80 000 hectares de forêts environ ont été perdues dans cette région depuis les années 1980 et ce, principalement, dans les zones situées en dehors des réserves et parcs nationaux.

Conclusions et recommandations

La phase de mise en œuvre de la réforme n'en est qu'à ses débuts mais de grands changements sont déjà apparents quant à la contribution des forêts à l'amélioration du niveau de vie des populations rurales dans l'ouest de l'Ouganda et aux conséquences sur le milieu forestier. Le constat le plus important est que rien ne permet de conclure que l'impact recherché sur le niveau de vie des familles et la gestion durable des forêts ait été atteint. Il n'y a pas eu de changement significatif en ce qui concerne l'apport de la forêt au revenu des familles sur le site forestier de Bugoma dont la densité et la qualité du couvert boisé ont notablement diminué. Des gains significatifs ont été obtenus, par contre, sur le site forestier de Budongo où l'exploitation des produits de la forêt a contribué à enrichir davantage les familles riches, cette situation étant en grande partie imputable à des défaillances institutionnelles comme une application sélective de la réglementation en faveur des riches et l'absence d'engagement réel de la communauté dans la gestion de la forêt. L'accroissement des revenus des familles les plus riches sur ce site ne s'est accompagné d'aucun changement à l'exception d'une légère diminution de densité et de qualité de la canopée dans la Réserve forestière centrale (CFR).

Plusieurs recommandations peuvent être formulées à l'issue de cette étude. Premièrement, les décideurs politiques doivent prendre conscience des injustices structurelles inhérentes aux sociétés rurales. Les observations rapportées ci-dessus montrent les différences existant entre les effets produits par la réforme du secteur forestier sur les familles en fonction des différentes catégories de revenus auxquelles elles appartiennent. Pour que les réformes puissent profiter aux familles les plus pauvres, il faudrait que les gouvernements locaux et autorités qui gèrent les ressources de la forêt disposent de tout un ensemble d'incitations et de stratégies les aidant à atteindre cet objectif. Deuxièmement, il y a lieu de relever, comme le fait cette étude, l'importance des tentations auxquelles sont exposés les employés des forêts qui travaillent au plus près des communautés dépendantes des forêts pour leur subsistance. Des fonctionnaires mal équipés, insuffisamment ou irrégulièrement payés, ou non dotés des moyens nécessaires pour assumer leurs responsabilités composeront plus facilement avec des utilisateurs illégaux de la ressource et failliront de ce fait à leur mandat de gestion des forêts. Enfin, la tendance des populations locales à défricher les forêts privées et communautaires pour l'agriculture est exacerbée par toutes sortes de pressions. L'intégration entre les politiques de l'agriculture et de la foresterie est actuellement peu avancée en Ouganda. Si la gestion pérenne de la forêt continue d'être au cœur des stratégies en Ouganda au détriment d'une réflexion intégrée sur les causes premières des changements survenant dans l'utilisation des terres, il ne fait aucun doute que le processus d'appauvrissement des zones forestières se poursuivra dans toute la partie occidentale de l'Ouganda.

Encadré 5.1 Les premiers enseignements tirés des réformes mises en œuvre au titre de la décentralisation au Kenya et en Ouganda

A. Banana, P. Ongugo, J. Bahati, E. Mwangi et K. Andersson

Les réformes entreprises au Kenya et en Ouganda pour décentraliser l'administration des forêts en sont encore à un stade initial. Les deux pays s'efforcent de trouver des dispositions et des structures institutionnelles porteuses de bénéfices pour les communautés locales tout en assurant en même temps la pérennité des forêts. L'expérience tentée au Kenya n'en est qu'à ses débuts et il semble que les projets pilote de gestion forestière en collaboration mis en œuvre dans quelques forêts du pays ne permettent de tirer encore que peu d'enseignements – au regard des changements institutionnels en profondeur requis pour appliquer la nouvelle législation forestière et du temps nécessaire pour que des schémas de comportement acquis de longue date puissent évoluer. Les activités pilote n'ont modifié en rien la nature des interactions existant entre les autorités forestières et les autorités locales. L'approche reste directive (top-down) avec un département des forêts détenteur de tous les pouvoirs, les moyens de recours sont inexistants et la main d'œuvre recrutée dans les communautés est utilisée à des activités de surveillance de la forêt. Cette tentative de réforme a cependant une double utilité. Elle a d'abord servi à jeter les bases d'une interaction avec des intérêts multiples, notamment grâce à la mise en place d'organisations et d'associations communautaires de gestion forestière. Ces organisations et associations ont surtout ciblé à ce jour des actions visant à atténuer la pression exercée sur les ressources forestières, notamment à travers la plantation d'arbres, la régénération de parcelles de forêts dégradées et l'écotourisme. Ces différentes formes d'organisation devraient acquérir encore plus d'importance au fur et à mesure de l'application de la nouvelle loi sur les forêts (Forest Act) et des responsabilités et bénéfices qui seront progressivement conférés à des acteurs locaux déjà organisés. En deuxième lieu, même si les communautés locales n'ont encore ni de rôle législatif officiellement reconnu ni le droit de récolter les produits forestiers dans un but lucratif, elles ont par contre des activités génératrices de revenus qui n'affectent pas la pérennité des forêts. Ces activités leur ont permis de développer des capacités et un esprit d'entreprise selon des modes de fonctionnement ne mettant pas cette pérennité en péril. Il se pourrait bien que l'on assiste à la naissance d'une véritable culture de protection de la forêt (stewardship culture) qui pourrait aider à prévenir des comportements allant à l'encontre d'un développement durable lorsque la responsabilité pleine et entière de la gestion aura été transférée aux communautés. La structure actuelle, qui repose sur un modèle incitatif dans lequel les bénéfices du département des forêts sont disproportionnés et son pouvoir de décision arbitraire, ne saurait motiver suffisamment les communautés locales pour qu'elles s'efforcent de promouvoir une utilisation durable. Au contraire, les dispositions actuelles auraient plutôt un effet de dissuasion et décourageraient l'investissement dans la ressource forestière, entraînant un déclin manifeste de la densité et de la qualité du couvert boisé et l'augmentation de l'abattage illégal.

Les réformes menées en Ouganda pour décentraliser le secteur forestier sont certes entachées de contradictions internes telles que l'allocation de parcelles pour l'aménagement de plantations au détriment des communautés dont l'accès aux forêts se trouve ainsi

restreint, cependant, elles sont porteuses d'une multitude d'enseignements dont le voisin ferait bien de s'inspirer. Tout d'abord et compte tenu du fait que le conseil de district – autrement dit l'administrateur officiel des forêts locales – est soumis au processus électoral, sa responsabilité politique est engagée et son mode de gestion pourra être récompensé ou sanctionné par voie électorale. Deuxièmement, les acteurs locaux ont toute une série de moyens de recours à leur disposition pour faire valoir leurs réclamations et/ou obtenir des conseils spécifiques. Troisièmement, la contribution importante des forêts au maintien des conditions de vie et des revenus des communautés riveraines est dûment reconnue. Ces éléments sont fondamentaux pour encourager les communautés à s'intéresser davantage à la gestion durable des forêts. L'expérience ougandaise a déjà montré qu'il est aussi important d'en finir avec certaines aberrations qui pourraient saper les objectifs de la décentralisation. Par exemple, l'insuffisance des ressources accordées aux administrations locales tend à favoriser le recours à des moyens ingénieux pour récolter des fonds ; ce qui peut entraîner une multiplication des actes de corruption liés à la ressource forestière. La parade consistera à ce que le gouvernement central injecte régulièrement des fonds en provenance des recettes qu'il tirera des produits forestiers de grande valeur. Il faudrait aussi promouvoir la mise en place de mécanismes pour rémunérer et récompenser les activités locales liées à la gestion des forêts. Par exemple, les recettes perçues au titre de la taxation des produits forestiers et des permis d'exploitation pourraient être réinjectées dans les communautés afin de rémunérer ou de récompenser les administrateurs de ces communautés qui participent à des activités de patrouille dans les forêts et d'amélioration des ressources forestières. Enfin, pour améliorer le système d'incitations visant les agriculteurs, au lieu de louer les forêts seulement à des investisseurs privés, il serait opportun de prévoir d'en louer un certain pourcentage aux agriculteurs pour qu'ils y plantent des arbres et en assurent la gestion tout en gardant une partie de la réserve forestière dans son état naturel, afin de permettre aux agriculteurs de continuer à y récolter leurs produits forestiers habituels.

La décentralisation peut prendre diverses formes, allant d'un transfert partiel à un transfert beaucoup plus important des bénéfices et des responsabilités aux communautés ou aux districts. S'il est encore trop tôt pour déterminer les conséquences exactes de ces réformes au vu du temps nécessaire pour changer fondamentalement les règles et les rôles, certains signes dénotent déjà l'apparition, dans le cas d'un transfert plus total des bénéfices et responsabilités aux communautés, des incitations nécessaires pour assurer une gestion durable de la ressource. Il conviendra de comparer entre eux les impacts qu'auront sur les conditions de vie et l'environnement, d'une part, le transfert de pouvoir aux communautés locales et, d'autre part, le transfert de pouvoir aux autorités locales, ainsi que les conditions dans lesquelles chacune d'entre elles (les communautés et les autorités locales) pourront réussir à obtenir des résultats.

Références

- Agrawal, A. et Ostrom, E. 2001 Collective action, property rights and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics and Society* 29 (4) : 485-514.
- Andersson, K. et Gibson, C.C. 2006 Decentralized governance and environmental change: Local institutional moderation of deforestation in Bolivia. *Journal of Policy Analysis and Management* 26 (1) : 99-123.
- Angelsen, A. et Wunder, S. 2003 Exploring the forest-poverty link: Key concepts, issues and research implications. *Dans* : CIFOR Occasional Paper No. 40. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Bahiigwa, G., Rigby, D. et Woodhouse, P. 2005 Right target, wrong mechanism? Agricultural modernization and poverty reduction in Uganda. *World Development* 33 (3) : 481-496.
- Banana, A., Vogt, D.V., Bahati, J. et Gombya-Ssembajjwe, W. 2007 Decentralized governance and ecological health: Why local institutions fail to moderate deforestation in Mpigi district of Uganda. *Scientific Research and Essay* 2 (10) : 434-445.
- Banque Mondiale 2008 Poverty and the environment: Understanding linkages at the household level. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Bardhan, P. 2002 Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives* 16 (4) : 185-205.
- Bush, G., Nampindo, S., Aguti, C. et Plumptre, A. 2004 The value of Uganda's forests: A livelihoods and ecosystems approach. Wildlife Conservation Society, Kampala, Ouganda.
- Cavendish, W. 2002 Quantitative methods for estimating the economic value of resource use to rural households. *Dans* : (éds.) Campbell, B.M. et Luckert, M.K.L. *Uncovering the hidden harvest: Valuation methods for woodland and forest resources*. Earthscan, Londres.
- Crook, R.C. et Sverrisson, A. 2001 Decentralization and poverty alleviation in developing countries: A comparative analysis or is West Bengal unique? IDS Working Paper No. 120. Institute for Development Studies, Sussex, RU.
- Deininger, K. 2003 Land policies for growth and poverty reduction. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Fisher, R.J., Maginnis, S., Jackson, W.J., Barrow, E. et Jeanrenaud, S. 2005 Poverty and conservation: Landscapes, people and power. IUCN, Gland, Suisse et Cambridge, RU.
- Gebremedhin, B. et Swinton, S. 2002 Sustainable management of private and communal lands in Northern Ethiopia. *Dans* : (éds.) Barrett, C.B., Place, F. et Aboud, A.A. *Natural resource management in African Agriculture*. CABI Publishing, New York.
- GOU 2003 The national forestry and tree planting act. Gouvernement de l'Ouganda, Kampala, Ouganda.

- Jagger, P. 2008 Forest income after Uganda's forest sector reform: Are the rural poor gaining? CAPRI Working Paper No. 92. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Jagger, P., Pender, J. et Gebremedhin, B. 2005 Trading-off environmental sustainability for empowerment and income: Woodlot devolution in Northern Ethiopia. *World Development* 33 (9) : 1491-1510.
- Jumbe, C. et Angelsen, A. 2006 Do the poor benefit from devolution policies? Evidence from Malawi's forest co-management program. *Land Economics* 82 (4) : 562-581.
- Kerr, J. et Pender, J. 2005 Farmers' perceptions of soil erosion and its consequences in India's semiarid tropics. *Land Degradation and Development* 16 (3) : 257-271.
- Larson, A.M., Pacheco, P., Toni, F. et Vallejo, M. 2007 The effects of forestry decentralization on access to livelihood assets. *Journal of Environment and Development* 36 (3) : 251-268.
- McCarthy, J.F. 2004 Changing to gray: Decentralization and the emergence of volatile socio-legal configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development* 32 (7) : 1199-1223.
- Meinzen-Dick, R. et Knox, A. 2001 Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: A conceptual framework. *Dans* : (éds.) Meinzen-Dick, R., Knox, A. et Di Gregorio, M. Collective action, property rights and devolution of natural resource management : Exchange of knowledge and implications for policy. Deutsche Stitung fur Internationale Entwicklung, Feldafing, Germany.
- MWLE 2001 The Uganda forest policy. Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement. Kampala, Ouganda.
- MWLE 2002 The national forest plan. Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement. Kampala, Ouganda.
- MWLE (éd.) F.I. 2003 The new national forest plan: Popular version. Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement. Kampala, Ouganda.
- MWLE 2004 Mapping the NFP process: An introduction to the series. Uganda NFP Process learning series Note 1. Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement (Division de l'inspection forestière), Kampala, Ouganda.
- MWLE 2006 Reform of the ministry of water, lands and environment: Towards an enabling institutional framework. Uganda NFP Process learning note 8. Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement (Division de l'inspection forestière), Kampala, Ouganda.
- Ndegwa, S. 2002 Decentralization in Africa: A stocktaking survey. Africa Regional Working Paper Series No. 40. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Nsita, S.A. 2005 Decentralization and forest management in Uganda. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.

- Oyono, P.R. 2005 Profiling local-level outcomes of environmental decentralizations: The case of Cameroon's forests in the Congo Basin. *Journal of Environment and Development* 14 (2) : 1-21.
- Palmer, C. et Engel, S. 2007 For better or for worse? Local impacts of decentralization of Indonesia's forest sector. *World Development* 35 (12) : 2131-2149.
- Plumptre, A.J. 2002 Extent and status of the forests in the Ugandan Albertine rift. *Dans* : Report to GEF PDF-b Albertine Rift Project. Wildlife Conservation Society, Kampala, Ouganda.
- Ribot, J.C. 1999 Decentralization, participation and accountability in Sahelian forestry: Legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69 (1) : 23-65.
- Ribot, J.C. et Peluso, N.L. 2003 A theory of access. *Rural Sociology* 68 (2).
- Sikor, T. et Tan Quang Nguyen. 2007 Why may forest devolution not benefit the rural poor? Forest entitlements in Vietnam's central highlands. *World Development* 35 (11) : 2010-2025.
- Vedeld, T. 2003 Democratic decentralisation and poverty reduction: Exploring the linkages. *Forum for Development Studies* 2 : 159-203.
- Wooldridge, J.M. 2002 Econometric analysis of cross section and panel data. MIT Press, Boston, MA, USA.
- WRI 2003 Decentralization: A local voice. *Dans* : World resources 2002-2004 – Decisions for the Earth: Balance, voice and power. World Resources Institute, Washington, DC.
- WRI 2005 World Resources 2005: The wealth of the poor: Managing ecosystems to fight poverty. World Resources Institute, Washington, DC.

Appendice A

Tableau 5.5 Statistiques décrivant les variables utilisées dans l'analyse de régression

Variable	Nbre de	Moy.	Ecart type	Min	Max
Données préliminaires (WCS 2003)					
Revenu total ajusté, ShsOug.	253	468 222	453 727	43 649	2 544 500
Revenu forêts ajusté, ShsOug.	253	84 747	169 884	0	1 470 238
Part revenu issu forêts, %	253	18,80	21,12	0	90,99
Forêts naturelles privées, hectares	253	0,13	0,80	0	7,80
Terres arables privées, hectares	253	1,42	1,81	0	12,00
Familles dont chef est une femme, %	253	8,30	27,64	0	1
Niveau d'éducation chef famille (cf. Néant)					
Ed.primaire partielle ou complète, %	253	64,43	48,00	0	1
Secondaire ou plus, %	253	19,76	39,90	0	1
Ratio de dépendance	253	151	104	0	600
Chef > 10 ans dans village, %	253	83,80	36,92	0	1
Valeur des actifs, ShsOug.	253	291 542	903 983	0	7 330 000
Valeur du cheptel, ShsOug.	253	172 237	215 707	0	1 162 100
Distance de la plus proche forêt (en minutes)	253	62,76	56,00	0	360
Données de suivi (Jagger 2007)					
Revenu forêt ajusté, ShsOug.	499	632 285	471 252	115 714	4 336 662
Revenu total ajusté, ShsOug.	499	91 815	148 197	0	1 919 542
Part revenu issu forêts, %	499	14,33	12,54	0	74,48
Forêts naturelles privées, hectares	499	0,27	0,58	0	4,86
Terres arables privées, hectares	499	1,58	1,32	0	9,31
Familles dont chef est une femme, %	499	15,83	36,54	0	1
Niveau d'éducation chef famille (cf. Néant)					
Ed.primaire partielle ou complète, %	499	50,10	50,05	0	1
Secondaire ou plus, %	499	28,46	45,16	0	1
Ratio de dépendance	499	142	112	0	700
Chef plus de 10 ans dans village, %	499	80,76	39,45	0	1
Valeur des actifs, ShsOug.	499	209 925	554 392	0	8 970 000
Valeur du cheptel, ShsOug.	499	291 308	889 485	0	9 130 000
Distance de la plus proche forêt (en minutes)	499	34,75	44,24	0	240

Variable	Nbre de	Moy.	Ecart type	Min	Max
Caractéristiques physiques du village					
Altitude, mètres au-dessus du niveau de la mer	18	1 294	307	963	1 872
Familles par hectare	18	0,36	0,17	0,10	0,73
Distance (en minutes) du marché le plus proche pour biens consommation	18	61,11	53,81	0	195
Diversité ethnique dans village (cf. un groupe ethnique)					
2 ou 3 groupes ethniques	18	33,33	48,51	0	1
Entre 4 et 10 groupes ethniques	18	27,78	46,09	0	1
Plus de 10 groupes ethniques	18	16,67	38,35	0	1

Note : A l'époque de l'étude de suivi, le taux de change moyen était de 1 dollar US=1817 ShsOug
Source : Auteur

Chapitre 6

Moisson cachée

Libérer le potentiel économique de la gestion communautaire en Tanzanie

T. Blomley, H. Ramadhani, Y. Mkwizu et A. Böhringer

Résumé

Au cours des quinze dernières années, le gouvernement de la Tanzanie a fait de la gestion participative des forêts (GPF) une stratégie essentielle pour décentraliser la gestion des forêts naturelles à des fins d'utilisation durable et de conservation. Appuyée par des réformes juridiques et politiques, la gestion participative a aussi fait l'objet d'investissements substantiels du gouvernement et de ses partenaires en développement. Elle est actuellement mise en œuvre ou sur le point de l'être, sous diverses formes, sur une superficie de plus de 3,6 millions d'hectares de zones boisées et dans plus de 1 800 villages du pays.

Un objectif primordial de la GPF est de placer les vastes étendues de terrains boisés non affectés (et mal protégés) sous un régime de gestion bien défini et mis en œuvre par les autorités locales au niveau des communautés. Connue en Tanzanie sous le nom de CBFM (*Community Based Forest Management*) qui confie la gestion des forêts aux communautés, cette forme de gestion bénéficie d'une large publicité et se propage rapidement. Comme une grande partie des zones boisées non protégées sont situées dans des régions les plus pauvres et les plus isolées du pays, la CBFM est une stratégie d'appoint importante pour subvenir aux besoins des populations dans une situation où n'existent quasiment pas d'autres possibilités économiques. La législation en vigueur prévoit d'importantes incitations pour les communautés rurales qui géreront leurs forêts dans une optique de pérennité en leur garantissant la quasi-totalité des profits de l'exploitation. Rien n'indique cependant que le transfert légal des responsabilités de gestion de certaines zones boisées aux communautés locales ait permis à celles-ci de tirer des résultats économiques tangibles au niveau local. Nous cherchons à comprendre ce paradoxe apparent en le replaçant dans le contexte plus large de la bonne gouvernance, du problème des coupes illicites et des intérêts particuliers, afin de déterminer comment ces facteurs favorisent, au sein du gouvernement et aussi bien pour l'économie que pour l'écologie, une absence de résultats qui se traduit par l'accroissement manifeste de la pauvreté et de la dégradation des forêts. En conclusion, nous formulons des recommandations visant à remédier à ces échecs des politiques de gouvernance et de gestion à l'avenir.

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, les tentatives pour faire participer les populations à la gestion des forêts se sont multipliées un peu partout dans le monde. Quelle que soit la dénomination ou la démarche adoptée et qu'il s'agisse de foresterie participative ou communautaire, de gestion mixte des forêts ou en collaboration, toutes ces approches visent avant tout à décentraliser ou à transférer les droits de gestion des forêts moyennant l'acceptation de responsabilités mutuelles, afin d'entraîner des effets socio-économiques et écologiques positifs (Cater et Grownow 2006 ; Ingles *et al.* 1999). La décentralisation de la gestion des ressources naturelles s'articule autour de trois thèmes-clé : responsabilité, pouvoir discrétionnaire et sécurité (Ribot 2002 ; 2004). Si ce mouvement et toute la dynamique qui l'anime est parti de l'Asie, notamment de l'Inde et du Népal, des changements similaires ont pu être observés depuis le milieu des années 1990 sur le continent africain (Wily 2002). En Afrique, le processus de transfert des responsabilités liées à la gestion des forêts s'est accompagné d'une série de réformes qui ont été menées en parallèle dans plusieurs domaines. La législation et le régime foncier ont été modifiés au niveau local afin de renforcer les droits coutumiers, transférer les pouvoirs de décision en matière de possession et d'adjudication des terres et, dans de nombreux cas, officialiser le système traditionnel de propriété collective des terres (Wily 2000). Dans aucune autre partie d'Afrique ce mouvement n'a été plus fort qu'en Tanzanie qui, grâce à un contexte historique et politique particulier et à des réformes législatives hardies, a su être le creuset de l'un des systèmes de juridiction communautaire des forêts les plus avancés du continent africain (Wily 2000).

Dans ce chapitre, nous examinerons l'état d'avancement de la décentralisation dans les forêts autres que les réserves forestières, dont la gestion a désormais été confiée à des institutions villageoises dûment mandatées, ainsi que les répercussions qui ont suivi les changements progressivement apportés à la législation. Nous évaluerons dans quelle mesure le transfert des responsabilités de gestion à des communautés pauvres et isolées a eu un impact tangible et durable sur le revenu des populations locales et dans quelle mesure ce revenu potentiel a été affecté par des défaillances des politiques de gouvernance conduites au niveau villageois, local et national. Dans notre conclusion, nous formulons des recommandations à l'intention des décideurs politiques, des organisations gouvernementales et de nos partenaires en développement sur la façon d'aborder certaines grandes questions liées à la gouvernance des forêts. Nous mettons à profit l'expérience pratique et collective que nous avons acquise des méthodes d'approche participative dans les forêts de Tanzanie tout au long des travaux que nous y avons conduit aussi bien avec le gouvernement qu'en dehors de lui et faisons le bilan des études documentaires, publiées et non publiées, que nous avons réussi à compiler à ce jour.

Contexte : gestion participative des forêts (GPF) et décentralisation

La Tanzanie fait partie des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe qui ont le plus fort taux de transfert des responsabilités de gestion au niveau local (Wily et Dewees 2001). Dans les zones rurales, les communautés sont divisées en villages qui sont gérés par des conseils de villages. Ces conseils sont des instances collectives qui, à leur tour, doivent répondre de leurs actions devant les assemblées de villages qui sont constituées de toutes les personnes adultes vivant au village. Ce système de gouvernance locale remonte au milieu des années 1970 à l'époque du programme socialiste « *Ujamaa* » lancé par le Président fondateur Julius Nyerere qui conféra un statut juridique aux villages pour pouvoir organiser les communautés rurales en unités de production agricole collectives (Wily et Dewees 2001). Si les villages *ujamaa* étaient essentiellement pour Nyerere un moyen de faire rentrer dans le moule et le modèle de développement socialiste les communautés rurales dispersées, décentralisées et appauvries du pays, ils portaient aussi en eux les germes du futur processus de responsabilisation rurale en raison de la structure administrative locale mise en place dans les villages (Nelson et Makko 2005). La loi sur les gouvernements locaux de 1982 (*Local Government Act of 1982*) a officialisé les pouvoirs de ces gouvernements de village en leur permettant notamment d'établir leurs propres règlements qui ne doivent en aucune façon violer les autres lois du pays mais ont un caractère juridique contraignant et sont exécutoires devant les tribunaux. Entérinés par les gouvernements locaux, les règlements intérieurs du village sont un puissant outil de création de règles et de procédures relatives à la gestion des terres statutaires et des ressources naturelles au niveau local. Les communautés s'en servent pour édicter une réglementation le plus souvent liée à l'utilisation des ressources naturelles (arbres, chasse, pâturage), renforcée par des sanctions et des amendes infligées à ceux qui ne respectent pas ces règlements.

Conformément à la loi de 1999 sur les terres villageoises (*1999 Village Land Act*), les gouvernements locaux sont autorisés à exercer un pouvoir de décision sur les terres situées en « zone villageoise », à savoir une zone englobant toutes les terres revendiquées et utilisées par la population villageoise et représentant parfois des dizaines de milliers d'hectares. Les forêts comprises dans la « zone villageoise » relèvent automatiquement de la juridiction du gouvernement du village. La loi sur les forêts de 2002 (*Forest Act 2002*) s'appuie en grande partie sur ces dispositions juridiques essentielles et reconnaît pour la première fois aux communautés la capacité juridique de posséder, gérer ou co-gérer des forêts dans des contextes très variés. La loi distingue deux types de gestion participative :

- La gestion communautaire des forêts ou CBFM (*community based forest management*). Ce type de gestion permet aux communautés locales de déclarer – et de faire publier ensuite dans le journal officiel – les limites des réserves forestières villageoises, communautaires ou privées, situées sur les terres du village. Dans le cadre de cet accord, les communautés sont à la fois les propriétaires et les gestionnaires de la ressource forestière.
- La gestion de type mixte ou JFM (*joint forest management*). Ce type de gestion autorise les communautés à conclure des accords avec le gouvernement et d'autres

propriétaires de forêts aux fins de partager les coûts et bénéfices de l'exploitation des forêts en signant des accords de gestion mixte (*joint management agreements*). Dans le cadre de cet accord, les communautés sont co-gestionnaires de forêts dont le propriétaire est le district ou le gouvernement central.

Cette distinction est extrêmement importante et n'est pas toujours bien comprise. Dans le premier mode de gestion, ce sont les terres villageoises ou privées qui sont concernées ; les arbres sont la propriété du Conseil du village qui les gère (par le biais d'un comité villageois des ressources naturelles), d'un groupe ou d'un particulier. Le deuxième mode de gestion qui est la gestion mixte ou JFM, concerne « les terres réservées » – c'est-à-dire des terres possédées ou gérées par le gouvernement central ou un gouvernement local (souvent la Division de la foresterie et de l'apiculture ou les Conseils de district). Dans ce régime, les villageois concluent très souvent des accords pour gérer la ressource forestière avec les institutions du gouvernement (le « propriétaire »), accords qui incluent un énoncé détaillé de la répartition des bénéfices et du partage des responsabilités. Les différences principales entre ces deux modes de gestion participative sont résumées au Tableau 6.1.

Le Tableau 6.1 résume les différences entre les deux approches de gestion participative adoptées en Tanzanie en comparant les droits et responsabilités conférés dans chaque contexte. Dans un contexte de gestion par les communautés (CBFM), la loi confère à ces dernières l'entière responsabilité de la gestion des forêts et tous les droits correspondant à la répartition des bénéfices retirés de cette gestion. Dans un contexte de gestion mixte (JFM), le droit de gérer est transféré aux instances de la communauté (généralement le groupe chargé de la gestion de la zone forestière concernée) mais la répartition des bénéfices reste zone grise de non droit en l'absence d'un mécanisme et d'un barème légalement établis. Il en découle qu'un certain nombre de chercheurs ont critiqué le mode JFM au motif qu'il était intrinsèquement inéquitable et constituait, pour l'Etat, un moyen facile de se dégager de ses responsabilités sans pour autant céder de droits ou de bénéfices de façon claire. (Blomley et Ramadhani 2006 ; Lund et Nielsen 2006 ; Meshack et Raben 2007 ; Meshack *et al.* 2006). Ayant fait l'objet d'études approfondies par ailleurs, ce vaste débat ne sera pas abordé dans ce chapitre que nous consacrerons plutôt au mode de gestion participative qui, en théorie du moins, assure le meilleur transfert des pouvoirs, droits et responsabilités – c.-à-d., celui de la gestion communautaire des forêts (CBFM).

Dans le Tableau 6.1, on relève que les villages dans lesquels est appliqué un régime (CBFM) sont aussi bien les détenteurs que les administrateurs de la ressource et qu'ils ont l'obligation d'assumer l'entière responsabilité de la gestion de la forêt mais, qu'en retour, ils ont le droit de conserver tous les revenus qu'ils tirent de cette fonction. Les forêts situées sur les terres du village sont reconnues de droit comme forêts privées et aucun partage des bénéfices n'est exigé. Le Conseil de village peut conclure des contrats avec des entreprises forestières, ou opter pour l'exploitation et la vente directes des produits issus de la forêt. Conformément à la loi sur les forêts de 2002 (*Forest Act, URT 2002*), le mode de gestion CBFM permet aux gouvernements de village de « déclarer » que les terres du village sont des réserves forestières du village ou de la communauté à condition

Tableau 6.1 Différences entre la gestion mixte et la gestion communautaire

Paramètre	Gestion communautaire (CBFM)	Gestion mixte (JFM)
Qui est « propriétaire » de la forêt ?	Le gouvernement du village ou une communauté	Le gouvernement central ou local
Qui est le premier responsable de la protection et de la gestion de la forêt ?	Le gouvernement du village ou une communauté	Le gouvernement du village
Comment le transfert des droits est-il reconnu et entériné par la loi ?	L'Assemblée du village déclare réserve une zone forestière, et le conseil de district l'enregistre	Par le biais de la signature d'un accord de gestion mixte entre le conseil de village et une plus haute instance administrative
Qui a des droits sur les produits de la forêt et comment sont-ils partagés ?	Le gouvernement du village ou une communauté	Zone grise juridique (la loi reconnaît le partage des biens et services mais aucun mécanisme légal n'existe pour déterminer les parts relatives).
Comment la loi perçoit la communauté et les bénéfices pouvant être retirés ?	- acteur, partenaire - administrateur de la forêt - décideur - législateur - citoyen (Accent mis sur le partage des pouvoirs)	- bénéficiaire - utilisateur de la forêt - personne consultée - personne respectueuse de la loi - sujet (Accent mis sur le partage des bénéfices PFNL et, parfois, recettes)
Quelle est l'intention générale de l'approche de gestion ?	Décentraliser les droits et responsabilités en matière de gestion des forêts	Faire baisser les coûts de gestion des forêts pour le gouvernement en pratiquant un partage des bénéfices

Adapté de Wily 2002

d'observer certaines procédures préalables, telles que l'élection d'un comité villageois de gestion des ressources naturelles, la publication d'un plan de gestion simple et l'adoption de règlements intérieurs. Dès que le Conseil de district a enregistré leur déclaration, les villageois peuvent commencer à exploiter activement leurs forêts. La législation prévoit des incitations locales spécifiques pour ce type de gestion en vue d'en favoriser l'adoption et la diffusion au niveau local dans les meilleurs délais. Au nombre de ces incitations figurent notamment :

- La dérogation accordée en matière de royalties imposées par l'Etat sur les produits forestiers. Cela signifie qu'en principe les villages n'ont pas à appliquer les taux imposés par l'Etat sur le bois d'œuvre mais peuvent en fixer librement le prix ;
- L'exonération des accords relatifs au partage des bénéfices. En tant que gestionnaires dûment reconnus de la ressource forestière, les conseils de village peuvent conserver la totalité des bénéfices résultant de la vente de leurs produits forestiers ;

- L'imposition d'amendes sur le bois d'œuvre et le matériel d'exploitation confisqués, et le produit de ce prélèvement. Les recettes correspondant aux amendes perçues dans les réserves forestières du village ou de la communauté situées en zone villageoise sont conservées par le village. De même, tout produit ou équipement forestier utilisé à des fins d'exploitation illicite dans une réserve forestière sur des terres appartenant au village peut être confisqué et vendu par « l'administrateur de la réserve forestière ».

Etat d'avancement de la mise en œuvre à ce jour

Les résultats d'une enquête lancée à l'échelle nationale en 2006 montrent qu'une forme ou une autre de gestion participative (GPF) est appliquée sur plus de 3,6 millions d'hectares et que plus de 1 800 villages sont partie prenante (URT 2006). Le mode de gestion communautaire ou CBFM qui constitue l'objet principal de notre étude concerne plus de la moitié de cette superficie (Tableau 6.2).

Le mode de gestion CBFM s'est rapidement répandu au cours des dix dernières années. Il a été appliqué pour la première fois au début des années 1990 à une époque où différents modèles de ce type de gestion commençaient à être introduits dans le nord de la Tanzanie. Le Tableau 6.3 donne un aperçu de l'expansion du mode de gestion CBFM depuis 1999.

En Tanzanie, l'approche participative à la gestion des forêts dont le taux d'adoption a été relativement rapide a bénéficié d'un certain nombre de facteurs favorables (Blomley et Ramadhani 2006), mais doit essentiellement sa réussite à des lois sur les forêts et à une politique de la foresterie solidement implantées qui profitent aussi largement de l'existence d'une législation semblable dans les administrations locales et le secteur foncier.

Tableau 6.2 Expansion actuelle du mode de gestion CBFM en Tanzanie continentale

Zone forestière sous CBFM	2,06 millions ha	10,2 % de forêts publiques
Types de forêts sous régime CBFM	Bois de <i>miombo</i>	68 % de la superficie totale
	Forêts du littoral	15 % de la superficie totale
	Bois d'acacias	16 % de la superficie totale
	Mangrove	0 % de la superficie totale
	Forêts <i>montane</i>	1 % de la superficie totale
Nbre de réserves forestières déclarées ou inscrites au journal officiel	382	
Nbre de villages appliquant le mode de gestion CBFM	1 102	10,4 % de villages du pays
Nbre de districts appliquant le mode de gestion CBFM	51	38 % des districts du pays

Sources : URT 2006 ; Blomley et Ramadhani 2007

Tableau 6.3 Adoption et diffusion du mode de gestion CBFM en Tanzanie

Date	Zone forestière sous régime CBFM (ha)	Nombre de villages appliquant le CBFM	Source
1999	323 220	544	Wily et Dewees 2001
2002	1 085 300	845	URT 2001b ; rapports FBD
2006	2 060 600	1 102	URT 2006

Ce régime rencontre donc peu d'obstacles sur le plan juridique et un seul programme a pu être instauré à l'échelle de la nation grâce au très grand soutien de certains partenaires en développement (à savoir, les gouvernements du Danemark, de la Finlande et de la Norvège et la Banque Mondiale) qui œuvrent de plus en plus pour harmoniser les projets avec les structures administratives du pays (Blomley 2006).

La démarche CBFM peut s'appliquer à tous les types de forêts – qu'il s'agisse de forêts *montane* à forte valeur de biodiversité, ou de zones boisées à *miombo* des basses terres à fort taux d'utilisation et de perturbation. Bien que ce mode de gestion soit largement répandu, il tend à se concentrer dans les zones boisées à *miombo* dont un grand nombre se trouvent en dehors des réserves forestières de l'Etat et sur les terres villageoises. En revanche, il ne s'applique aux forêts *montane* (arbres verts à feuilles persistantes) et aux mangroves (palétuviers) que dans des proportions bien moindres ; il faut cependant savoir que la totalité des superficies recouvertes par ces deux types de forêts est relativement moins importante que celle des zones boisées et que la plus grande partie est classée comme réserves forestières du gouvernement central en raison de leur valeur plus élevée à la fois sur le plan économique et sur celui de la biodiversité.

Là où la gestion des forêts a été transférée aux communautés, les données disponibles indiquent une amélioration du couvert forestier. Dans une étude comparant les caractéristiques de croissance de 13 zones forestières soumises à divers régimes de gestion, il est apparu que le couvert forestier semble être en meilleure condition dans des zones gérées partiellement (régime JFM) ou totalement (régime CBFM) par les communautés locales que dans les zones exclusivement contrôlées par l'Etat (Figure 6.1). En témoignent les chiffres plus élevés existant pour les surfaces terrières, les moyennes de croissance annuelle et le nombre de tiges par hectare. Cette étude, confortées par d'autres évaluations récentes (*cf.* Pfliegner et Moshi 2007), les laisse entrevoir qu'une exploitation des forêts moins chaotique et moins incontrôlée, associée aux efforts déployés par la communauté pour faire appliquer la loi, semblent renverser la tendance à la déperdition du couvert boisé et à la dégradation dans les zones entièrement gérées par les communautés.

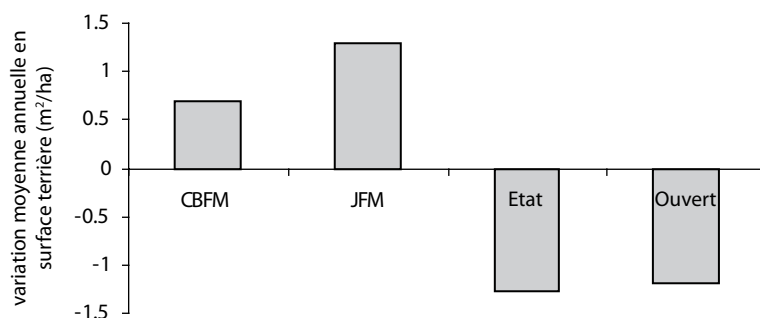


Figure 6.1 Evolution des moyennes annuelles des surfaces terrières dans 13 forêts soumises à des modes de gestion et des régimes fonciers différents

Source : Blomley *et al.* 2008

Contribution du mode de gestion CBFM au revenu des villages

Rares sont les données empiriques concernant la mesure dans laquelle le mode de gestion par les communautés (CBFM) est source de profits sur le plan économique local pour les communautés ou les familles. Le district d'Iringa, qui est l'une des zones dans lesquelles les modes de gestion CBFM ont été appliqués pour la première fois en tant que projets-pilote à la fin des années 1990 avant le vote de la loi sur les forêts (*Forest Act*), constitue à ce titre un cas intéressant permettant de mesurer l'impact et l'efficacité de ce type de régime. Quatorze villages ont reçu une aide afin de réserver des parcelles de petites et moyennes dimensions sur des zones boisées à *miombo* faisant partie des terres du village et s'étendant en moyenne sur 2 600 hectares. Comme l'indique une évaluation du revenu des villages provenant de la forêt, les recettes se montaient annuellement à environ 540 \$ US en 2002, mais passaient à environ 720 \$ US en 2005 (Lund 2007b).

Comme le montre l'exemple précédent, les zones forestières gérées par des communautés individuelles sont plutôt petites (au plus quelques milliers d'hectares) et le montant des revenus pouvant être retirés d'une forme de gestion durable de la ressource forestière est plutôt faible. Il reste cependant de vastes étendues boisées non affectées riches en bois d'œuvre de valeur significative dont la gestion pourrait être confiée aux villages qui profiteraient des importantes retombées locales potentielles. D'après les diverses évaluations qui ont été faites, il semble que 20 millions d'hectares de forêts non affectées pourraient faire partie d'accords conclus au titre des modes de gestion CBFM (Akida et Blomley 2006). Il est intéressant de constater qu'une grande partie des forêts non affectées disposant encore de réserves de bois d'œuvre se trouvent dans les régions les plus isolées (et, par conséquent, les plus sous-développées) du pays, où n'existent guère d'autres possibilités de développement économique. La Figure 6.2 en fait la démonstration en comparant les barèmes régionaux de la pauvreté (a) et les superficies (en km²) des zones forestières non affectées (b).

Il est clair que les ressources forestières des terres appartenant au village et dont peuvent disposer les communautés locales au titre du mode de gestion CBFM représentent un investissement potentiel extrêmement intéressant susceptible de générer de durables flux de revenus dans des zones où n'existent guère d'autres formes d'activités économiquement productives. Le Tableau 6.4 présente un échantillon de quatre zones forestières dont certaines sont déjà gérées par une communauté (régime CBFM) et d'autres sur le point de l'être, avec indication de leur potentiel en tant que source de revenus locaux substantiels grâce à une gestion durable de la ressource forestière.

Le commerce des produits forestiers est prospère en Tanzanie, piloté par une demande toujours croissante de bois émanant de l'Asie du Sud. La Chine est rapidement devenue l'un des plus gros importateurs de bois durs de Tanzanie, ce qui représente un changement

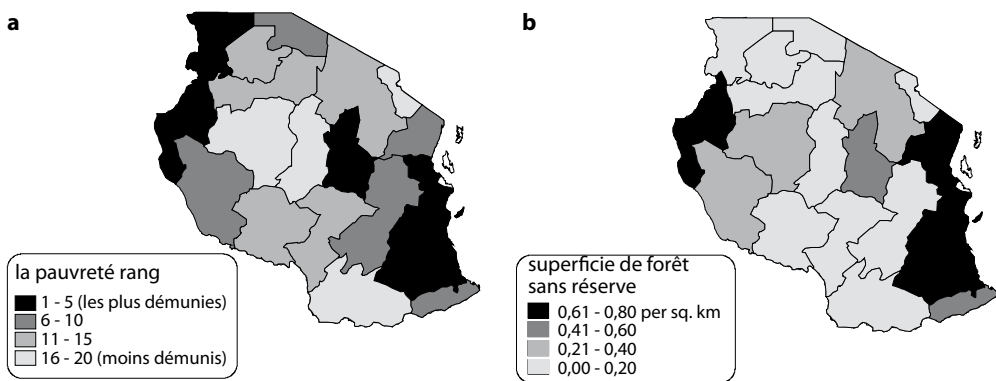


Figure 6.2 a) Barèmes régionaux de la pauvreté et b) Superficie de la zone forestière non affectée (en km²) par région

Sources : URT 2005a et URT 2003

Tableau 6.4 Zones forestières sélectionnées gérées par les villages et leur potentiel en tant que source de revenus

Nom de la forêt et situation	Superficie (ha)	Statut	Revenu annuel estimé en provenance gestion durable (\$ US)	Nbre. de villages administrant la forêt	Revenu potentiel par village et par an (\$ US)
Angai Forest, Liwale District	141 000	Plan gestion en cours	784 000	13	60 300
Suledo Forest, Kiteto District	164 000	Réserve forêt villageoise	213 000	9	23 700
Mtanza Msona Forest, Rufiji District	10 713	Réserve forêt villageoise	57 900	2	28 950
Ipole Wildlife Management Area, Sikonge District	247 500	Zone de gestion faune et flore (<i>wildlife</i>)	730 000	4	182 500

Sources : Mustalahti 2007 ; Nelson et Blomley 2007 ; Mellenthien 2005

radical de la dynamique du commerce des années 1980 où 82 % des exportations de bois durs sciés étaient destinés à l'Europe de l'Ouest (Moyo 1985). En 2005, 66 % de tous les conteneurs transportant du bois d'œuvre exporté de Dar es Salaam étaient destinés à la Chine (Milledge *et al.* 2007). Cette augmentation de la demande a coïncidé avec une amélioration de l'infrastructure routière comme l'ouverture du pont de Mkapa qui enjambe le fleuve Rufiji et permet de mieux accéder aux régions de Mtwara et Lindi, toutes deux caractérisées par de forts taux de pauvreté et dotées de quelques-unes des plus vastes étendues de forêts côtières et de zones boisées à *miombo* inexploitées de la Tanzanie du sud.

Il y a certes de nombreuses raisons de se réjouir de la situation dans laquelle se trouvent les zones sous régime CBFM en Tanzanie. Les superficies passant sous le contrôle direct des communautés sont en nombre croissant ; en outre, dès qu'elles sont gérées par les communautés, les forêts paraissent mieux se porter et se régénèrent. Une politique et une structure législative solides et efficaces stimulent la participation locale, situation qui, associée à un marché du bois en pleine expansion, offre la possibilité de générer des revenus économiques significatifs dès les tout premiers échelons de la hiérarchie administrative. Comment se fait-il donc qu'en dépit de tous ces atouts, aucune de ces possibilités n'ait encore apporté de bénéfices substantiels et sûrs aux communautés dépendant des forêts ? Nous examinons cette apparente contradiction dans la section suivante.

Défis à l'augmentation des bénéfices locaux provenant des forêts gérées par les communautés en Tanzanie

Echecs institutionnels, erreurs de gouvernance et coupes illicites dans le secteur forestier

Au niveau national, toute une série de facteurs se combinent pour créer un climat propice à une gouvernance médiocre dans le secteur forestier. Premièrement, il n'existe que très peu de données sur l'étendue et la condition des ressources forestières du pays. Aucune évaluation n'a plus été réalisée à l'échelle nationale depuis le milieu des années 1990 en dépit de changements importants survenus dans le couvert boisé, en particulier hors réserves forestières. Le pays compte plus de 700 réserves forestières dont moins de 10 % seulement sont administrées conformément à des plans de gestion (Akida and Blomley 2006). Dans ces conditions, il est impossible d'évaluer avec précision les résultats d'une gestion durable de la ressource forestière. Il faut reconnaître toutefois que le bois est très largement exploité en Tanzanie en dehors de tout système de gestion pouvant être qualifié de durable (Milledge *et al.* 2007). Deuxièmement, comme dans un grand nombre de pays en développement, la contribution réelle du secteur forestier à l'économie nationale est sous-évaluée dans des proportions significatives (Banque Mondiale 2007). Cela revient à dire que le grand public, les décideurs et les responsables politiques ne sont pas conscients de l'immensité de la richesse forestière et de sa valeur potentielle sur le plan des rentrées fiscales et de l'ouverture de perspectives économiques à l'échelle nationale et locale. Troisièmement, les rôles dévolus respectivement au gouvernement central et aux administrations locales quant à la collecte et aux affectations des recettes

provenant de l'exploitation des forêts ne sont pas clairs ; contestés de toutes parts, ils débouchent sur un manque d'efficacité chronique (*ibid*). Enfin, l'augmentation massive de la demande d'exportation de bois d'œuvre vers l'Asie au cours des cinq dernières années exerce une forte pression sur l'exploitation (dont une grande part d'exploitation illicite) des ressources qui restent. C'est le système qui prévaut avec le plein appui de fonctionnaires haut placés dans la hiérarchie des institutions gouvernementales locales et nationales et qui entretient des relations de clientélisme entre chefs de village, exploitants forestiers et individus politiquement puissants (*ibid* ; Mustalahti 2007). Etant donné l'absence relative de contrôles effectifs, le commerce du bois d'œuvre est devenu très profitable et nombreux sont ceux qui ont investi le secteur dans l'intention d'exporter du bois rond vers les marchés étrangers lucratifs (Milledge *et al.* 2007). La croissance rapide des exportations, associée aux moyens insuffisants dont dispose le gouvernement pour réglementer le commerce du bois, a soulevé un tollé dans nombre de milieux dont ceux de la presse et des ONG qui s'inquiètent de l'importance de l'exploitation non contrôlée, des manques à gagner, de la dégradation des forêts, des défaillances de la gouvernance et du niveau de responsabilisation des communautés locales (*disenfranchised local communities*) (Mfugale 2005).

A l'échelle de la collectivité, tous ces facteurs aboutissent à une perte massive de recettes fiscales forestières. Il ressort d'évaluations actuelles que ce ne sont que de 5 à 15 % des taxes dues au titre des forêts qui sont collectées par le gouvernement, ce qui représente une perte annuelle pour le Trésor d'environ 58 millions de dollars US (Milledge *et al.* 2007). Outre les pertes de recettes fiscales pour le pays, il convient de relever que la part de la valeur marchande finale du bois qui reviendra à la communauté, dans un contexte qui fait la part belle aux coupes illicites, sera négligeable et pourrait même être inférieure à 1 % de la valeur totale du bois exporté.

Insuffisance de capacités, de moyens et de motivations au niveau des administrations locales

Malgré les efforts notables de décentralisation et les réformes axées sur les administrations locales au cours des cinq dernières années, un grand nombre de districts continuent à manquer de ressources humaines et matérielles, ce qui les contraint à ne pouvoir effectivement mettre en œuvre au niveau local les politiques et lois relatives aux forêts. Le personnel de l'administration de district ne connaît que très imparfaitement la nouvelle législation s'appliquant au secteur forestier et les prestations qu'il est mesure de fournir aux communautés locales s'en ressentent forcément. Malheureusement, certains des districts les plus isolés qui sont aussi ceux dont – ironie du sort – le couvert boisé est le plus riche et qui bénéficieraient donc le plus d'un régime CBFM, connaissent souvent les plus fortes pénuries d'effectifs et n'attirent que des employés médiocrement qualifiés ou ceux qui ont été mutés dans ces zones au titre de « sanctions administratives » (Mustalahti 2007). Des informations erronées concernant les procédures CBFM, les dispositions législatives, les démarches et délégations de pouvoirs requises, combinées à une approche plus conservatrice des agents forestiers du gouvernement quant à la participation des communautés à la gestion des forêts dans ces districts, entraînent des retards et parfois même, dans certains cas, des obstructions à la mise en œuvre des politiques officielles.

Pour les conseils de district chargés d'administrer de vastes superficies dont les zones de forêts non affectées représentent une part significative, le produit des impôts, prélèvements et taxes constitue une importante source de revenu local qui peut être utilisé sans être assujéti aux conditions de financement imposées par le gouvernement central dans le cas de nombreux secteurs (voir encadré 6.1). Le transfert des responsabilités de gestion au village pour de vastes pans de forêts non affectées pourrait contrecarrer les objectifs du gouvernement local qui visent à promouvoir la collecte de recettes fiscales au niveau du district et pourraient expliquer en partie la lenteur avec laquelle le mode de gestion CBFM est adopté au niveau local.

La conversion et le transfert de forêts médiocrement gérées relevant du domaine foncier du village à des institutions locales dûment mandatées et dotées de fonctions et responsabilités clairement définies pourraient saper l'influence de réseaux corrompus perpétuant les pratiques de coupes illicites qui entraînent de moindres bénéfices pour les premiers maillons de la chaîne. Le mode de gestion CBFM s'accompagne d'un cadre législatif au titre duquel les pouvoirs de contrôle et de gestion des zones forestières sont transférés au gouvernement du village, ce qui a eu pour effet démontré de faire notablement diminuer aussi bien l'exploitation non maîtrisée que la perturbation forestière (Blomley *et al.* 2008). Dans tous les cas, le personnel et les conseillers de district sont confrontés à un conflit d'intérêts mêlant, d'une part, la recherche et la poursuite des profits qu'ils retirent des coupes illicites dans les forêts non affectées et, d'autre part, leurs responsabilités et obligations vis-à-vis des communautés qu'ils doivent aider à acquérir des titres de propriété et des droits de gestion (Persha et Blomley, en préparation). Ce conflit se manifeste par le ralentissement (et souvent l'arrêt) d'étapes-clé du processus légal de mise en place du mode de gestion CBFM, telles que l'approbation par le Conseil de district de règlements intérieurs et plans de gestion (Mustalahti 2007).

Encadré 6.1 District de Kilwa, Tanzanie orientale

Kilwa est un district dont la densité démographique est relativement faible. Il est riche en forêts côtières et en zones boisées à *miombo* recouvrant 1 291 500 ha – dont environ 80 % sont non affectées.

Les recettes provenant de la taxe forestière (*forestry cess*) sont une importante source de revenu pour le district, puisque ce produit est imposé au taux de 5 % du montant total de la redevance. En 2003, les recettes prélevées par le conseil de district ont atteint 180 millions de Shillings Tanzaniens (environ 150 000 dollars US), soit 7 % du budget total et recurrent. De ces recettes, 33 millions de TSH provenaient de la taxe forestière, ce qui met ce produit au deuxième rang des sources de revenus internes du district après les taxes prélevées sur l'agriculture.

Source : Danida 2004

Déficit chez les communautés dépendantes de la forêt d'information et de connaissances sur les opportunités qu'offre le mode de gestion CBFM

L'héritage laissé par plus d'un siècle de gestion ininterrompue des ressources forestières par l'Etat a fortement marqué les communautés riveraines des forêts en Tanzanie (Wily et Dewees 2001). Malgré les changements radicaux promulgués dans les domaines politique et législatif au cours de la dernière décennie, l'impact de ces réformes ne s'est guère fait sentir dans les communautés rurales isolées. Les districts où les taux d'alphabétisation et le niveau d'éducation des adultes sont les plus faibles tendent souvent à être ceux dont le couvert boisé est le plus étendu, en particulier en dehors des forêts réservées, en raison d'une faible densité démographique et d'une infrastructure médiocre (Cartes 1 et 2). La combinaison de niveaux d'éducation peu élevés et d'une méconnaissance des bénéfices potentiels pour la communauté d'une gestion pérenne de la forêt qu'elle assumerait elle-même (CBFM) est un terreau fertile propice à une exploitation illicite des ressources de la forêt. Pour les hommes dans la tranche d'âge des 19 à 45 ans, l'exploitation forestière est une activité économique importante puisque 16 % des familles riveraines des zones forestières tirent du commerce du bois un avantage économique sous une forme ou une autre (Milledge *et al.* 2007).

Pour les partisans du mode de gestion CBFM, reste à trouver, dans ces conditions, les incitations, compromis et coûts d'opportunité de ces mesures au niveau local. Si ce régime est prometteur pour l'avenir (faire profiter un plus grand nombre de personnes d'une part plus grande de la valeur représentée par la forêt), la pauvreté constitue, elle, le moteur d'une politique « à court terme et à courte vue » qui consiste à tirer parti des bénéfices, aussi minimes soient-ils, dans l'immédiat, même si ces bénéfices ne représentent qu'une fraction de leur valeur potentielle future.

Quand les communautés connaissent leurs droits et sont conscientes des bénéfices qu'elles peuvent tirer d'un mode de gestion CBFM, tout porte à croire qu'elles seront prêtes à se défendre et qu'elles s'en donneront les moyens par l'organisation de patrouilles dans les zones forestières, l'arrestation et la mise à l'amende des utilisateurs illicites des ressources de la forêt, y compris par la confiscation et la vente des produits et du matériel d'exploitation forestiers illicites. De même, la résistance aux tentatives de fonctionnaires du gouvernement haut placés pour capter et monopoliser les bénéfices tirés de l'exploitation forestière sera d'autant plus vive dans les zones dans lesquelles la population a une meilleure connaissance de la législation, les villageois étant plus à même de juger de leurs droits et de se défendre (Blomley 2006).

Privilégier la conservation et la restauration plutôt que l'utilisation durable

Un grand nombre des premiers sites-pilote administrés sous régime CBFM ont été mis en place dans des zones menacées d'une exploitation non maîtrisée et non réglementée. Les tentatives des agents du gouvernement central ou des gouvernements locaux pour gérer durablement la forêt échouaient souvent soit parce que ces agents disposaient de moyens limités soit, dans certains cas, parce qu'ils prenaient une part directe à l'exploitation

forestière. Il en est résulté une valeur d'utilisation directe négative des ressources naturelles pour bon nombre des communautés de ces zones menacées au moment où la gestion leur a été confiée (Blomley et Ramadani 2006). Il a donc fallu consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la surveillance par patrouilles et à des activités de protection et de conservation de la forêt avant de pouvoir constituer et exploiter un capital de ressources naturelles suffisant (sous la forme de bois commercialement utile).

En deuxième lieu, l'expérience des autres districts dans lesquels un régime de gestion participative (GPF) a été mis en place plus récemment montre qu'un seuil important est franchi, pour passer au mode de gestion par les communautés (CBFM) ou, en général, à des actions de protection de la forêt, dès lors qu'un certain nombre de résidents locaux s'inquiète suffisamment des destructions et pertes subies par la forêt locale pour réagir en commençant à promouvoir l'adoption d'un système de gestion sous une forme ou une autre (URT 2003b). Le mode de gestion CBFM est la réponse apportée dans les cas de déperdition croissante et incontrôlable du couvert forestier ; comme il tend à privilégier la conservation plutôt que le rendement, il n'est pas considéré comme un outil visant à tirer parti des bénéfices économiques que peut rapporter une gestion durable des ressources de la forêt. Une grande partie des activités (telles qu'elles sont stipulées dans les plans de gestion et règlements intérieurs) engagées par les communautés dans ce contexte tendent donc à protéger, conserver et utiliser avec restriction les produits de la forêt afin d'étendre et de renforcer leur contrôle sur ladite ressource.

La tendance ainsi observée dans les communautés est confortée par l'attitude qui prévaut à tous les échelons du gouvernement en Tanzanie concernant la nécessité de conserver et de protéger les forêts naturelles du pays. C'est aussi devenu un leitmotiv des articles de la presse nationale qui rapportent des cas de coupes illicites et non maîtrisées dans des zones forestières écologiquement sensibles, des baisses de débit des cours d'eau provoquant des pannes de courant dues à une réduction de la capacité des barrages hydroélectriques et qui font aussi état du changement climatique et de l'empiètement continu des terres agricoles sur les réserves forestières. Cet état d'esprit est cependant en grande partie le résultat d'opinions traditionnelles bien ancrées chez certains forestiers qui estiment qu'en matière de conservation des forêts, l'Etat est seul habilité et capable d'assurer une gestion et une utilisation pérennes et que la « foresterie » est une technique qui dépasse les capacités des communautés rurales pauvres (*ibid*). Tout ceci est encore renforcé par la conviction inébranlable des cadres forestiers moyens que l'objectif sous-jacent de la GPF est de diminuer la dépendance vis-à-vis de la forêt plutôt que de considérer la forêt comme un atout précieux favorisant l'instauration et le maintien de conditions de vie satisfaisantes (Springate-Baginski 2007). La réaction naturelle à toutes ces manifestations de crainte et d'appréhension est de privilégier la protection et de la faire toujours passer avant la gestion durable et ce, malgré les dispositions claires stipulées dans la *Forest Act* (loi sur les forêts).

De la politique à la pratique : remettre les bénéfices de la gestion durable des forêts aux villageois

Dans cette section, nous adressons des recommandations aux décideurs politiques, aux institutions gouvernementales et aux responsables de projets financés par des bailleurs qui, mises en œuvre ensemble, pourraient amorcer la prise de mesures permettant de remédier à certaines des difficultés exposées plus haut.

Aborder la question de la gouvernance à l'échelle nationale

Un système corrompu et bien enraciné de népotisme et clientélisme est omniprésent à tous les échelons, des chefs de village et employés des conseils de district aux exploitants illicites et hauts fonctionnaires du gouvernement (Milledge *et al.* 2007). Dans de telles conditions, toute action visant à démêler les fils complexes du réseau de clientélisme et à renverser la tendance de façon à ce que les dirigeants élus rendent désormais des comptes à ceux qu'ils représentent devient un long et difficile processus. Ce défi ne se limite pas au secteur forestier et doit être relevé dans bien d'autres domaines. La source des médiocres résultats observés en matière de gouvernance se situant à l'échelle nationale, il semble opportun d'aborder le problème sous cet angle et d'agir en commençant précisément à ce niveau.

Les discussions en cours en Tanzanie sur la ratification de l'initiative intitulée *Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG) et sur la création d'une structure de suivi, l'*Independent Forest Monitoring* (IFM), étayées par des campagnes de sensibilisation et d'information au sein de la société civile et de la presse locale, sont des signes prometteurs d'un début de renversement du climat d'impunité dont bénéficiait jusqu'ici la pratique des coupes illicites. Le récent rapport sur les coupes illicites du sud de la Tanzanie (Milledge *et al.* 2007) a mis l'accent sur l'étendue des pertes de recettes fiscales dues à ce type d'exploitation en relevant qu'il s'agit de recettes qui pourraient être utilisées au niveau national pour financer des objectifs de développement plus vastes et améliorer l'efficacité de la gouvernance dans les forêts et les villages en vue de procurer de précieuses sources de revenu locales aux communautés pauvres et isolées du pays. Il a été largement diffusé dans les milieux gouvernementaux et aussi auprès des partenaires en développement et des membres de la société civile et pourrait bien donner l'impulsion suffisante pour démanteler ou, au moins, affaiblir nombre de réseaux de clientélisme qui apportent leur soutien aux coupes illicites.

Aider les communautés à faire valoir leurs droits

S'il convient de rechercher les moyens de rendre le gouvernement plus ouvert, transparent et responsable, il faut aussi renforcer les actions engagées au niveau local pour sensibiliser la population et lui apprendre à mieux connaître la législation existante. Les communautés dépendantes de la forêt doivent être informées de la valeur potentielle de l'exploitation du bois sur les terres appartenant à leurs villages ainsi que des dispositions législatives qui leur permettent de faire valoir leurs droits et d'en demander l'exécution aux institutions gouvernementales. De même, il est essentiel que les communautés qui

résident dans des zones riches en ressources forestières soient pleinement conscientes des responsabilités dévolues aux représentants élus chargés de gérer la forêt (tels que les comités villageois de gestion des ressources naturelles) ainsi qu'au personnel et aux conseillers de district quant au transfert des droits en matière de gestion forestière. Les ONG ont un rôle important à jouer pour aider les institutions des communautés qui ont été mises en place pour gérer les ressources de la forêt mais sont politiquement faibles à ouvrir et exploiter certains créneaux politiques de façon à présenter et à faire reconnaître leurs demandes au plan local comme à l'échelle nationale. Cela suppose que les organisations qui appuient les initiatives liées à la gestion des forêts devront acquérir de nouvelles compétences car nombre d'entre elles sont des organisations qui s'occupent essentiellement de conservation et n'ont que des moyens limités en matière d'actions de sensibilisation et de responsabilisation politique. On trouve cependant de précieux exemples d'expériences de ce genre menées dans d'autres secteurs de développement qui sont riches d'enseignement, en particulier pour ce qui est de communiquer avec des groupes-cible de populations pauvres, isolées et souvent analphabètes sous une forme accessible en utilisant des supports qui tiennent compte des réalités locales. L'utilisation de panneaux d'affichage, d'un graphisme accrocheur retenant l'attention et d'un texte simple est apparue comme fort utile pour transmettre à la population en version grand public les informations rapportées par les institutions gérant les finances du village ou du district et la technique a maintenant été officiellement adoptée par le gouvernement en tant qu'outil de communication visant à améliorer la gouvernance au niveau local (URT 2005b). Enfin, dans les cas extrêmes d'abus de pouvoir, on peut avoir recours à un moyen controversé mais efficace de rétablir la justice, qui consiste à fournir une assistance juridique à des communautés qui ne sont plus franchisées (*disenfranchised*).

Créer un système d'incitations pour les gouvernements locaux

Dans ce chapitre, nous avons insisté sur l'importante contribution que constitue pour les conseils de district le prélèvement d'impôts et taxes sur les ressources naturelles en tant que source de revenu et sur l'idée que déléguer aux villages le pouvoir de collecter ces taxes et redevances sur les forêts aura pour résultat des pertes de revenu nettes pour les administrations locales. Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de la collecte des impôts, l'efficacité des districts laisse à désirer et que, dans certains cas, on a pu calculer que le montant obtenu ne représentait que de 1 à 5 % du potentiel réalisable (Milledge *et al.* 2007, Lund 2007a). Les recherches menées dans le district d'Iringa font apparaître que l'efficacité est plus grande quand les responsabilités en matière de collecte d'impôts sont transférées du district au village. On a pu observer que les 14 villages appliquant le mode de gestion CBFM ont obtenu des recettes dont la totalité a représenté un montant plusieurs fois supérieur à celui perçu par le conseil de district sur les forêts des 153 villages restants (Lund 2007b).

Afin de pouvoir lancer le processus d'adoption du mode de gestion CBFM et outre les efforts déployés pour remédier aux problèmes de gouvernance et accroître la responsabilisation, il conviendrait de créer un système d'incitations pour les conseils de district dont la première responsabilité est de faciliter le transfert de la gestion des forêts non affectées aux gouvernements des villages. On pourrait commencer par aider les instances villageoises et les conseils de districts à négocier la répartition des prélèvements fiscaux provenant

des réserves forestières situées sur les terres villageoises. Même si une telle disposition n'est pas inscrite dans la loi, un petit pourcentage des taxes prélevées sur les forêts des villages (de l'ordre de 5 à 10 % peut-être) pourrait être rétrocédé aux conseils de district. Une partie des fonds pourrait être affectée au financement d'actions de vulgarisation que le district rétrocèderait au village. Il faudrait en outre pouvoir démontrer aux conseils de district qu'un pourcentage de 5 à 10 % des recettes prélevées par les villages sur les forêts est susceptible de représenter une somme correspondant à une augmentation considérable par rapport aux montants perçus quand ce sont les méthodes actuelles qui sont appliquées, à savoir quand la collecte des impôts relève des conseils de district. Si la preuve est apportée qu'un tel modèle fonctionne, ledit modèle pourrait alors être traduit en directives plus contraignantes, voire en textes juridiques réglementant la mise en place de modes de gestion CBFM pour les gouvernements locaux. Pour la bonne marche du système, il importera d'élargir le débat en incluant les membres élus et nommés des différents conseils de district concernés et tous ceux que les conseils de district ont reçu pour mandat de représenter et de servir. Ce n'est qu'après la suppression du système pervers d'incitations décrit plus haut et la mise au pas d'un personnel qui assumera désormais ses fonctions conformément au mandat institutionnel établi plutôt que pour l'appât du gain, que la création d'un système d'incitations budgétaires au niveau des gouvernements locaux aura quelque chance de succès.

Nous avons souligné à quel point et comment les échecs en matière de gouvernance ont sapé les efforts des communautés locales pour faire valoir leurs droits conformément à la législation relative aux titres de propriété et à la gestion de leurs forêts. Nous avons aussi relevé combien et comment l'insuffisance des moyens contribue à la faiblesse et à l'inefficacité des structures en place, voire à l'absence de toute prestation de services au niveau local. C'est aux gouvernements locaux que revient la responsabilité première de mettre en œuvre le mode de gestion CBFM au niveau du village et force est de constater que leurs moyens – personnel, capacités et incitations – sont souvent très insuffisants. C'est particulièrement vrai pour les districts les plus isolés où il est encore plus difficile de recruter du personnel compétent et qualifié mais qui sont aussi ceux qui sont potentiellement le mieux à même de tirer les bénéfices les plus élevés du mode de gestion CBFM. Il est urgent de mettre en place un système d'incitations pour les gouvernements locaux (en les subventionnant, éventuellement, dans le cadre du financement accordé au secteur forestier) afin de recruter du personnel qualifié et de le garder. Il convient de ne pas oublier non plus qu'il faut du temps pour changer l'état d'esprit du personnel chargé de mettre en œuvre les stratégies définies dans le secteur forestier, en particulier de ceux qui sont le produit d'une éducation traditionnelle en matière de foresterie. Une formation-emploi visant à remédier aux besoins à court terme doit être complétée par des réformes à plus long terme qu'il conviendra d'introduire dans les programmes des collèges et facultés de foresterie.

Conclusions

Le régime de gestion communautaire (CBFM) est celui qui détient la clé d'une gestion durable des forêts et peut contribuer à une amélioration significative des conditions de vie rurales dans quelques-unes des parties les plus pauvres et marginalisées du pays. Pour toutes sortes de raisons, les promesses de bénéfices à retirer de la gestion des ressources naturelles ne se sont pas encore réalisées dans la vaste majorité des zones passées sous régime CBFM malgré un négoce et un marché du bois en pleine expansion et un contexte politique et législatif très propice à la mise en application de ce mode de gestion. Dans ce chapitre, nous avons essayé d'analyser pour mieux la comprendre cette apparente contradiction entre politique et pratique. Nous sommes arrivés à la conclusion que l'une des causes principales de ce dysfonctionnement venait d'une médiocre gouvernance de la forêt et, en tout premier lieu, de l'existence d'un système d'incitations institutionnelles au sein du gouvernement central et des gouvernements locaux qui fait obstacle à une gestion durable des ressources forestières et à l'obtention de bénéfices rétrocédés aux communautés. L'absence quasi totale de toute prise de conscience par les communautés dépendantes des forêts vis-à-vis de l'importance des droits qu'elles détiennent sur la gestion des forêts ou de celle des lois et possibilités y afférentes, d'une part, et les faibles moyens dont disposent les gouvernements locaux, d'autre part, renforcent encore cette tendance. Dans un tel contexte, des recommandations du type de celles habituellement adoptées dans le cadre de projets financés par l'aide internationale qui mettent l'accent sur les solutions techniques (comme la publication de directives et de manuels) ou le renforcement des capacités (cours de formation, séminaires et développement des compétences) peuvent se révéler utiles mais seront insuffisantes si on veut s'attaquer aux causes profondes. Ce sont de nouvelles actions, plus radicales encore qui seront nécessaires pour renverser le système actuel et s'attaquer à « la dure et brutale réalité du quotidien politique des populations gouvernées » (Brockington 2007). Nous avons formulé une série de recommandations qui, toutes mises en œuvre de concert, pourraient apporter un début de remède aux problèmes inhérents à la Tanzanie en matière de pouvoir, d'accès et de contrôle aux ressources de la forêt. Enfin, nous avons relevé la nécessité de conduire d'autres recherches indépendantes plus approfondies dans certains secteur-clé, à savoir, sur la contribution du mode de gestion CBFM au niveau de vie des populations rurales en termes monétaires et non monétaires, sur la contribution globale des biens et services du secteur forestier à l'économie et sur l'impact des divers régimes de gestion sur le milieu forestier.

Remerciements

Nous remercions Fred Nelson, Laura German, Jens Friis Lund, Irmeli Mustalahti, Dan Brockington, Geir Sundet et un réviseur resté anonyme qui ont apporté de précieux commentaires aux versions préliminaires de ce texte. Les auteurs souhaitent aussi exprimer leur gratitude à Simon Milledge qui les a aidés à mettre en page les cartes de la Figure 6.2.

Références

- Akida, A. et Blomley, R. 2006 Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? Etude de cas de Tanzanie, préparé pour la FAO Rome. Rapport non publié.
- Blomley, T. 2006 Mainstreaming participatory forestry within the local government reform process in Tanzania. Gatekeeper Series 128. International Institute for Environment and Development, Londres.
- Blomley, T. et Ramadhani, H. 2006 Going to scale with participatory forest management: Early lessons from Tanzania. *International Forestry Review*. 8(1) : 93-100.
- Blomley, T. et Ramadhani, H. 2007 Participatory forest management in Tanzania. An overview of status, progress and challenges ahead. *The Arc Journal*, 21. Tanzania Forest Conservation Group, Dar es Salaam, Tanzanie.
- Blomley, T., Pfliegner, K., Isango, J., Zahabu E., Ahrends, A. et Burgess, N. 2008 Seeing the wood for the trees: Towards an objective assessment of the impact of participatory forest management on forest condition in Tanzania. *Oryx* 42(2) : 1-12.
- Brockington, D. 2007 Forests, community conservation, and local government performance: The village forest reserves of Tanzania, *Society & Natural Resources*, 20(9):835-848.
- Carter, J. et Gronow, J. 2005 Recent experiences in collaborative forest management. Occasional Paper 43. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Danish International Development Agency (Danida) 2004 Review of the present royalty and revenue collection system for forest products in Lindi region. Final Report. PEM Consult Ltd, Afrique de l'Est.
- Ingles, A.W., Munsch, A. et Qwist-Hoffmann, H. 1999 The participatory process for supporting collaborative management of natural resources: An overview. FAO, Rome.
- Lund, J.F. 2007a Is small beautiful? Village level taxation of natural resources in Tanzania. *Public Administration Development* 27:307-318.
- Lund, J.F. 2007b Money talks: CBFM and village revenue collection in Iringa district. *The Arc Journal*, 21. Tanzania Forest Conservation Group, Dar es Salaam, Tanzanie.
- Lund, J.F et Nielsen, Ø.J. 2006 The promises of participatory forest management. *Dans : (éds.) Charton, H. et Médard, C. Forest conservation and poverty alleviation: The case of Tanzania. 2006. L'Afrique Orientale, Annuaire 2005. L'Harmattan, Paris, France, pp. 201-241.*
- Mellenthien, J. 2005 Timber utilisation in suledo village land forest reserve Kiteto district. Rapport non publié pour ORGUT Consulting AB.

- Meshack, C.K et Raben, K. 2007 Balancing costs and benefits, rights and responsibilities in the management of catchment forests. *The Arc Journal* 21. Tanzania Forest Conservation Group, Dar es Salaam, Tanzanie.
- Meshack, C.K., Ahdikari, B., Doggart, N. et Lovett J.C. 2006 Transaction costs of community-based forest management: empirical evidence from Tanzania. *African Journal of Ecology*, 44:468-477.
- Mfugale, D. 2005 Rufiji forests under threat as traders defy logging ban. *The Guardian*. <http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2005/07/12/44215.html>. (1 février 2007).
- Milledge, S., Gelvas, I. et Ahrends, A. 2007 Forestry, governance and national development: Lessons learned from a logging boom in southern Tanzania. TRAFFIC East/Southern Africa.
- Mustalahti, I. 2007 Msitu wa Angai: Haraka, haraka, haina baraka! Why does handing over the Angai forest to local villages proceed so slowly? *Dans* : Gould, J. et Siitonen, L. *Anomalies of aid. A festschrift for Juhani Koponen*. Helsinki: Institute of Development Studies 15:168-86.
- Mniwasa et Shauri 2001 Review of the decentralization process and its impact on environment and natural resources management in Tanzania. Lawyers Environmental Action Team (LEAT), Dar es Salaam, Tanzanie.
- Nelson, F. et Blomley, T. 2007 Eating from the same plate: Integrating community based wildlife and forest management. *The Arc Journal* 21:11-13. Tanzania Forest Conservation Group, Dar es Salaam, Tanzanie.
- Nelson, F. et Ole Makko, S. 2005 Communities, conservation, and conflict in the Tanzanian Serengeti. *Dans* : (éds.) Child, B. et Lyman, M.W., *Natural resources as community assets: Lessons from two continents*. Sand County Foundation et le Aspen Institute, pp. 121-145.
- Persha, L. et Blomley, T. (en préparation) Forest devolution in Tanzania: Policy-driven differences in local forest institutions, disturbance, and forest condition in four afro-montane forests.
- Pfiegner, K. et Moshi, E. 2007 Is joint forest management viable in protection forest reserves ? Experiences from Morogoro Region. *The Arc Journal*. 21, 17-20. Tanzania Forest Conservation Group. Dar es Salaam, Tanzanie.
- Ribot, J. 2002 Democratic decentralisation of natural resources: Institutionalising popular participation. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J. 2004 Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralisation. World Resources Institute, Washington, DC.
- Springate-Baginski, O., Banerjee, A. et Sarap, K. 2007 Can local forest management help improve forest-based livelihoods ? Insights from West Bengal and Orissa. Présenté à International conference on poverty reduction and forests: Tenure, market and policy reforms' regional community forestry training centre for Asia and the Pacific (RECOFTC) Bangkok, Thaïlande.
- République Unie de Tanzanie 1999 Village land act (and regulations) No. 5 of 1999. Ministry of Lands and Human Settlements. Dar es Salaam, Tanzanie.

- République Unie de Tanzanie 2001a National forest programme 2001 – 2010. Forestry and beekeeping division, Ministry of Natural Resources and Tourism. Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2001b Project implementation manual: Annex 2. Improving service delivery for participatory forest management. Ministry of Natural Resources and Tourism, Forestry and Beekeeping Division.
- République Unie de Tanzanie 2002 The Forest Act, No. 7, Ministry of Natural Resources and Tourism, Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2003a The status of central and local government forest reserves, private sector, or others in Tanzania. Ministry of natural resources and tourism, Forestry and beekeeping division, Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2003b Participatory forest management. A report on lessons learnt. Indufor Oy et FTP International Ltd. Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2005a Poverty and human development report. The Research and analysis group. Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2005b Communication strategy for the national strategy for growth and reduction of poverty. Vice Presidents Office. Dar es Salaam, Tanzania.
- République Unie de Tanzanie 2006 Participatory forest management: Facts and figures. Forestry and beekeeping division, Ministry of natural resources and tourism. Dar es Salaam, Tanzania.
- Wily, L.A. 2000 Land tenure reform and the balance of power in Eastern and Southern Africa. Natural Resource Perspectives, 58. Overseas Development Institute, Londres.
- Wily, L.A. et Dewees, P. 2001 From users to custodians: Changing relations between people and the state in forest management in Tanzania. World Bank Policy Research Working Paper No. 2569.
- Wily, L.A. 2002 Participatory forest management in Africa. An overview of progress and issues. 31-58. Dans : Proceedings of second international workshop on participatory forestry in Africa. FAO, Rome.
- Banque Mondiale 2007 Putting Tanzania's hidden economy to work : Reform, management and protection of its natural resource sector. Dar es Salaam, Tanzania.

Chapitre 7

Genre, représentation et participation dans la gestion décentralisée des forêts

Etudes de cas du Cameroun et du Sénégal

S. Bandiaky et A-M. Tiani

Introduction

La politique de décentralisation forestière, qui requiert le transfert de pouvoir de l'Etat aux institutions politiques locales, est supposée engendrer plus d'efficacité, plus d'équité et de justice dans l'accès aux ressources et la fourniture des services au niveau local (Bako-Arifari 1997). Elle devrait également accroître la démocratie, la participation populaire (Meinzen-Dick et Knox 1999 ; Ribot 2006), et la représentation des groupes marginalisés tels que les femmes. Dans un tel contexte, les groupes marginalisés sont supposés avoir une plus grande influence sur les politiques locales et plus particulièrement sur la gestion des ressources forestières, grâce à la nature ouverte et participative de la prise de décision qui œuvre pour l'équité (Ostrom 1990 ; Ribot et Larson 2004).

Cependant, la façon dont la décentralisation est mise en œuvre ne reflète pas toujours la façon dont elle est théoriquement définie et représentée dans les politiques et les structures institutionnelles. Il serait simpliste et trompeur de croire que le transfert de pouvoir en tant que tel va résoudre le problème (Goetz et Hassim 2003, pp 20-21). « Les agents de développement doivent être prudents sur le fait de considérer la décentralisation comme une panacée pour les problèmes de développement local. La décentralisation facilite le développement seulement si les règles qui gouvernent les institutions locales peuvent produire des résultats performants et efficaces (Patterson 2003, p.49). Des études ont révélé que les élus locaux généralement n'inscrivent pas dans leurs agendas les besoins et contraintes auxquels les femmes, les pauvres et les groupes marginalisés sont confrontés, à moins que ce ne soit exigé par le gouvernement (Crook et Sverisson 2002 ; Ribot et Larson 2004). Au Sénégal, bien que les droits des femmes sont en train d'évoluer, jusqu'à une époque récente, les processus officiels sous-représentaient ou excluaient les femmes (Ribot 1999). Par conséquent, il est nécessaire pour les agents de terrain et les planificateurs de s'interroger sur les différences de genre (c.-à-d. ce que implique être un homme ou une femme dans un contexte donné) (Cornwall 2003).

Le genre en tant que catégorie d'analyse est une variable importante qui permet de comprendre les relations de pouvoir entre les hommes et les femmes, leurs différences de besoins, intérêts, les contraintes d'accès et de contrôle des ressources (Rocheleau,

Thomas-Slayter et Wangari 1996). Dans quelle mesure le processus de décentralisation et de réforme de la tenure forestière a-t-il influencé la capacité des femmes à changer l'ordre établi en se forgeant une place dans les sphères de prise de décisions sur la gestion des forêts ? Quels sont, dans ce processus, les facteurs incitatifs ou contraignants à une meilleure implication des femmes dans la gestion des ressources forestières ? Plus d'une décennie après la mise en œuvre de cette vague de décentralisation, quel bilan tirer quant à l'équité de genre dans l'accès et le contrôle des ressources et autres bénéfices de la gestion forestière ? La réponse à ces questionnements est à trouver dans le fonctionnement des institutions locales de la gouvernance forestière. La manière dont elles déterminent ou affectent les relations de pouvoir et d'autorité sont des aspects importants pour mieux comprendre les relations de genre dans l'accès et la gestion des ressources forestières (Robbins 1998 ; Seager 1993).

Au Sénégal, la loi no. 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales confère la gestion des ressources forestières en zones de terroirs¹ et des forêts communautaires aux structures décentralisées que sont les conseils régionaux, communaux, et ruraux. Au Cameroun, la loi de 1994 permet la création des forêts communales et communautaires, et de zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire. Dans les deux pays, les institutions décentralisées ont en charge la gestion des espaces forestiers et bénéficient de rétrocessions fiscales.

Cette étude comparative porte sur le Conseil rural de Dialakoto (élu en 2002 et pour un mandat de cinq ans) dans la région de Tambacounda au sud-est du Sénégal d'une part, et le conseil municipal et les entités de gestion des forêts communautaires dans la Forêt Modèle de Dja et Mpomo (FOMOD), Département du Haut-Nyong, province de l'Est du Cameroun d'autre part. La méthodologie utilisée pour le cas du Sénégal est ethnographique et qualitative. Des interviews ont été conduites avec les conseillers hommes et femmes, des responsables et membres des groupements de femmes, ainsi que des femmes spécialisées dans la cueillette, la transformation, et la vente des produits forestiers. Dans la FOMOD au Cameroun, des consultations individuelles ou par groupes focaux ont été organisées avec des élus locaux, des autorités traditionnelles, des responsables des associations en charge de la gestion des forêts communautaires et des ONG. Les discussions ont porté sur les opportunités et les contraintes qui affectent la participation effective des femmes et des hommes aux décisions sur la gestion des ressources, les facteurs qui influencent le positionnement des femmes comme moteur du développement et leurs conséquences socioéconomiques et écologiques.

Cette étude analyse la dynamique de la participation des femmes et des hommes aux prises de décision concernant la gestion des forêts et de ses retombées financières, la prise en compte des questions de genre dans l'élaboration des programmes et des budgets des conseils ruraux ainsi que l'implication qu'ont ces facteurs. Des recommandations sont aussi formulées pour une participation et une représentation équitable pour une bonne gouvernance locale dans la gestion des forêts.

¹ Cette loi divise le domaine nationale en quatre catégories : zones urbaines, zones classées, zones de terroir et zones pionnières. Ce sont les zones principalement utilisées pour l'agriculture qui ont été classées comme zones de terroir (note du traducteur).

Présentation des sites

La communauté rurale de Dialakoto, Sénégal

La région de Tambacounda, où se trouve la communauté rurale (CR) de Dialakoto, occupe une superficie de 59 602 km², soit 30 % du territoire national. Elle couvre les trois quart des ressources naturelles du pays (minières et forestières). Elle est cependant l'une des régions les plus pauvres du Sénégal. La communauté rurale a une superficie de 6 202 km², une population de 8 722 habitants répartie entre trente quatre villages (RDS 1998). La particularité de la CR de Dialakoto est qu'elle est située à la périphérie du Parc National de Niokolo Koba (913 000 ha) et de la forêt classée de Diambour (127 000 ha). La majorité des ressources forestières à valeur économique tels que les produits de cueillette (fruits locaux, miel, gomme arabique, fibres de rôniers, et bambou sec) se trouvent dans ces aires protégées qui sont interdites d'accès aux populations.

La CR de Dialakoto compte en plus, deux réserves communautaires : Malidino (10 059 ha) et Mansadala (58 280 ha), qui ont des objectifs de conservation de la biodiversité. Les zones de terroirs qui sont gérées par le conseil rural et qui appartiennent aux populations sont coincées entre les aires protégées et sont pauvres en ressources. 40 % de la superficie du parc se trouve dans la communauté rurale ainsi qu'une partie de la forêt classée dans laquelle se trouvent quelques villages. Cette situation crée des conflits.

La Forêt Modèle de Dja et Mpomo,² Cameroun

Localisée dans la province de l'Est du Cameroun, la forêt modèle de Dja et Mpomo (FOMOD) est assise sur quatre unités administratives : Lomie, Mindoudou, Messok et Ngoyla. Elle couvre actuellement une superficie de 700 000 ha (MINEF 2005). La population est estimée à 25 000 habitants. Elle regroupe les Bantous (majoritaires), les Pygmées Baka ainsi que des immigrants originaires d'autres régions du Cameroun.

La région présente un intérêt pour la conservation. Elle abrite la réserve de la biosphère de faune de Dja (150 000 ha), l'une des plus étendue du Bassin du Congo et reconnue comme site du patrimoine mondial. C'est dans cette région qu'ont eu lieu les expériences pilotes de décentralisation forestière et de dévolution avec la légalisation des premières forêts communautaires, dont une gérée par la minorité pygmée Baka.

Diverses institutions de gestion forestières se côtoient dans la FOMOD : 4 communes rurales, 45 forêts communautaires dont 19 en phase d'exploitation ; une forêt communale ; plusieurs concessions forestières dont une, PALLISCO, engagée dans le processus de certification forestière ; une société d'exploitation minière, la GEOVIC Cameroun. Par ailleurs, on y compte plus d'une dizaine d'ONG d'appui aux initiatives locales et 7 organisations internationales de conservation, de développement ou de recherche.

² La Forêt Modèle (FM) est un processus de gestion collaborative des forêts basé sur un partenariat intersectoriel et volontaire et de partage de connaissance entre les niveaux local, régional et international. En août 2005, le gouvernement camerounais a promulgué deux sites de forêts modèles, Campo-Ma'an au Sud du Cameroun et de Dja et Mpomo à l'est, pour une expérience pilote dans le contexte africain. C'est cette dernière FM qui fait l'objet de la présente étude.

Genre, décentralisation et gestion des ressources : état des lieux

Comprendre la problématique du genre dans ce cas spécifique suppose examiner divers aspects de la gouvernance forestière pour évaluer le degré de prise en compte de la dimension du genre. Ainsi, seront examinés la politique de la décentralisation forestière en cours dans les deux pays, l'organisation et le fonctionnement des entités juridiques de gestion décentralisée des forêts, la représentativité du genre dans les instances de décision ainsi que dans les positions stratégiques en leur sein. La participation des femmes dans la prise de décision est analysée à travers leur adhésion en nombre et leur pouvoir d'influence dans les processus de mise en œuvre de leurs propres intérêts et programmes.

Sénégal

La politique de gestion décentralisée des ressources forestières

A partir de 1996, les politiques de gestion des ressources forestières au Sénégal ont été élaborées en relation avec les principes de participation communautaire et les mécanismes de décentralisation : cela concerna le Plan National de l'Environnement (PNAE) en 1997, le Code Forestier en 1998, la Stratégie Nationale et Plan d'Actions pour la Conservation de la Biodiversité et le Code de l'Environnement en 2001. Avec l'émergence du processus de décentralisation et régionalisation en 1996,³ l'Etat a effectivement transféré le pouvoir aux collectivités locales.⁴ Ces réformes ont donné aux communautés rurales le droit d'avoir leurs propres forêts et de les gérer. Les collectivités locales ont ainsi eu une autonomie de prise de décisions et de gestion des affaires locales. Les conseils ruraux sont aussi les décideurs clés en ce qui concerne l'allocation et l'utilisation des terres en milieu rural (c.-à-d. dans les zones de terroir⁵).

La politique de collecte des taxes forestières et de leurs redistributions doit permettre de dégager des ressources pour le développement communautaire. L'accès aux ressources forestières en zones de terroir doit contribuer à l'amélioration du niveau de vie des populations par la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus. Ces bénéfices potentiels doivent aussi inciter une gestion durable, intégrant conservation de la biodiversité, lutte contre la pauvreté et bonne gouvernance locale.

Avec la régionalisation de 1996 et le transfert de pouvoir de gestion des ressources naturelles aux institutions locales, a été introduite une nouvelle dimension de politique électorale à la gestion des ressources naturelles. Le conseil rural, en tant que premier niveau de collectivité locale, est l'organe de prise de décisions concernant les affaires de la

3 Le pouvoir et l'autonomie juridique et financière transférés aux conseils ruraux sont légalement établis dans le Code des Collectivités Locales (RdS 1996) et dans le Code Forestier de 1998.

4 Les collectivités locales représentent des unités administratives et géographiques. Elles comprennent le conseil régional, le conseil municipal et le conseil rural.

5 Les zones de terroir sont les terres qui n'entrent pas dans la catégorie du domaine national c.-à-d. les aires protégées telles que les forêts classées, les Parcs nationaux et les réserves de biosphère.

communauté rurale (CR). Les compétences transférées à la CR concernent principalement la gestion des forêts en zones de terroirs, la délivrance des permis de coupe, la quote-part d'amende prévue par le Code Forestier, la constitution et le fonctionnement des comités de protection de la forêt, la création des bois et des aires protégées telles que les réserves communautaires. Les taxes et les amendes qui sont collectées à partir de l'exploitation des ressources forestières contribuent à renforcer le budget du conseil rural. Les conseils ruraux, à leur tour, mettent en place des plans locaux de développement et donnent leurs avis sur tous les projets de développement et d'environnement qui concernent les populations locales.

Ces textes de lois et politiques de la décentralisation sont généralement techniques et ne prennent pas en compte les questions de genre, les aspects sociaux et culturels. Les différentes politiques environnementales et plans d'actions qui ont été réactualisés dans le contexte de la décentralisation au Sénégal, soit ne mettent généralement pas en exergue les questions de genre, soit sont neutres sur la question, ou bien introduisent les femmes et les questions de genre de manière très générale. Le genre n'est pas en général adéquatement pris en compte dans les politiques, lois, et programmes étatiques ; ce qui contribue à saper les besoins et intérêts des femmes par rapport à l'accès aux ressources forestières.

Même si aucune disposition n'exclut la participation politique des femmes dans les affaires locales, le genre n'est pas réellement pris en compte par les textes sur la décentralisation. La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, composée de 372 articles, donne compétences aux organes délibérant locaux l'obligation d'assurer à « l'ensemble de la population sans discrimination, les meilleures conditions de vie ». Cependant, c'est seulement dans trois dispositions que le Code fait allusion aux conseillères (articles 28, 98, et 202) à propos des organes des collectivités locales (IED 2006). C'est après la conférence de Rio, en 1992, que l'implication des femmes dans les politiques environnementales a commencé timidement à émerger.

Cameroun

La politique de gestion décentralisée des ressources forestières : quelle politique de genre ?

La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant Régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche ainsi que son Décret d'Application n° 95-531-PM du 23 août 1995 marquent une avancée significative dans la protection des droits d'accès des communautés aux forêts et aux ressources, d'une part, et dans leur responsabilisation de la gestion des forêts, d'autre part. Le souci de préserver les droits d'accès des « communautés villageoises » est certain, malgré des résistances matérialisées par des restrictions aux droits attribués ainsi que de nombreuses exceptions de nature discrétionnaire.

La décentralisation a permis aux acteurs locaux d'obtenir des avantages pécuniaires directs de l'exploitation industrielle des forêts, parmi lesquelles une part des redevances

forestières annuelles (RFA), ainsi qu'une contribution de 1 000 F CFA par mètre cube de bois au bénéfice des villages, pour les ventes de coupe en dehors des zones de concession (appelée communément « taxe villageoise »). La loi fixe la répartition des RFA comme suit : 50 % à l'Etat, 40 % à la commune concernée et 10 % aux communautés riveraines. Les textes légaux précisent aussi les modalités d'utilisation de ces redevances ainsi que les organes de leur gestion tant au niveau communal qu'au niveau des villages.

Les entités de gestion des forêts communautaires sont clairement définies dans le Manuel des procédures d'attribution et normes de gestion des forêts communautaires publié en 1998 par la Cellule de foresterie communautaire du ministère en charge des forêts. Si le droit d'accès aux ressources des peuples autochtones est mentionné pour les forêts communales (loi 94, article 30 (2)), il n'est question nulle part des droits des femmes en tant que groupe social distinct. Les textes législatifs et réglementaires sont muets à ce sujet. Cette absence de prise en compte des spécificités du genre n'aurait pas d'importance si les règles qui régissent l'accès et le contrôle des forêts, des ressources forestières et même de la société toute entière étaient équitables en matière de genre.

Les organes de gestion décentralisée des forêts

Plusieurs organes sont impliqués dans la gestion des forêts et des revenus forestiers. Il s'agit :

- du conseil communal pour les collectivités locales décentralisées,
- du comité de gestion des redevances forestières (CGRF), à l'interface entre les communes forestières et les communautés riveraines des concessions, et
- des entités légales de gestion des forêts communautaires.

Si le premier relève de la décentralisation administrative, les derniers découlent du processus plus récent de la décentralisation de la gestion forestière. Le conseil municipal est responsable de la gestion de la part des redevances forestières annuelles qui revient à la commune, soit 40 % du total. Il délibère sur les affaires locales (planification, urbanisme, aménagement du territoire, etc.) ainsi que sur les questions de fonctionnement interne (vote de budget, approbation des comptes de gestion et administratif, etc.). L'Etat dispose du pouvoir de sanction et de révocation du conseil communal et d'annulation de ses mesures.

Le comité de gestion des redevances forestières (CGRF), créé en 1998, est chargé de gérer les 10 % des RFA qui reviennent aux communautés ainsi que les taxes villageoises. Il est composé d'un président, du maire de la commune, d'un rapporteur (le responsable local de l'administration chargée des forêts) et de six membres représentant les communautés villageoises riveraines. Le receveur municipal joue le rôle d'agent financier. Le CGRF est placé sous tutelle de l'autorité administrative la plus proche, le Sous-Préfet ou le Chef de District.

La gestion des forêts communautaires est confiée à des entités légales telles que les Groupes d'initiatives communes (GIC), les associations, les Groupes d'intérêts économiques

(GIE) ou les coopératives au sein desquels sont élus les membres qui vont faire parti du bureau ou du Comité de gestion des forêts communautaires.

Genre et prise de décision dans la gestion décentralisée des forêts

Sénégal

La communauté rurale de Dialakoto : genre et prise de décision

Représentation selon le genre dans le conseil rural

Le conseil rural de Dialakoto, issu des élections locales de 2002 et élu pour un mandat de 5 ans, est composé de 28 conseillers élus avec une représentation de 4 partis politiques,⁶ parmi lesquelles 3 femmes, dont 2 du PDS, parti au pouvoir.

Etre membre du bureau du conseil (président et vice-présidents) ou responsable de comités (domaniale, santé, éducation, finances, environnement, et genre) confère des prérogatives déterminantes dans la prise de décision. Le président de communauté rurale (PCR) supervise les activités politiques, communautaires et environnementales. Les commissions domaniales, santé, éducation, finances, environnement sont considérées comme stratégiques, car ouvrant à des opportunités de financements, de constitution de réseaux, et de partenariat. A titre d'exemple, le responsable de la commission domaniale participe à toutes les transactions relatives à l'attribution des terres, celui de la commission Environnement participe à la collecte des taxes forestières et la commission Finances collecte les redevances, et participe aux passations de marchés. Aucune des trois conseillères ne fait partie de ces commissions stratégiques : la conseillère PS, malgré son expérience politique de dix ans au Conseil, a été reléguée comme membre de la commission plan et développement et les deux autres conseillères PDS ont été confinées dans la commission genre. Les intérêts liés aux postes de prise de décisions et aux responsabilités des comités offrent des marges de manœuvre politiques pour les partis. Du fait des intérêts politiques, les questions d'équité, de genre et d'accès aux ressources par les populations ne constituent pas une priorité.

Le comité genre : confinement, domestication et exclusion des femmes

Le comité genre est le moins convoité par les hommes, qui le considèrent comme un espace de gestion des problèmes des femmes ; par conséquent, sa gestion est laissée aux femmes. On assiste ainsi à une « ghettoisation » des femmes dans ce comité, ce qui laisse le champ libre aux hommes pour occuper avec bonne conscience tous les comités stratégiques, tout en se conformant aux exigences légales en matière de représentativité.

⁶ Les quatre partis politiques représentés dans le conseil sont : Parti Démocratique Sénégalais (PDS), Parti Socialiste (PS), Ligue Démocratique / Mouvement pour le Travail (LD/MPT), et And Jëf / Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme (AJ/PADS).

Etant confinées dans le comité genre, les femmes sont exclues de ceux où sont discutés les problèmes auxquels elles sont le plus confrontées. Par exemple, le comité éducation n'a pas de programmes ou d'activités relatives à la scolarisation des filles et l'analphabétisme des femmes, problèmes majeurs dans la localité. De même, le comité environnement ne traite pas des problèmes d'accès des femmes aux ressources forestières dans le parc. Un conseiller affirme : « *On ne s'est même pas posé de questions sur la nécessité d'une telle commission. En plus je ne vois pas ce qu'un homme peut faire dans le comité genre, à moins qu'il ne soit vraiment féministe et prêt à balayer les causes des hommes de sa tête* ». Cette perception erronée du genre exclut les femmes des sphères de prise de décisions dans le conseil. La conseillère PS remarque que « *le comité genre n'existe que de nom. Le conseil élu en 2002 est à la fin de son mandat (2007, un mandat de 5 ans) et aucune activité n'a été faite pour les femmes et elles n'ont bénéficié d'aucun appui de la part du conseil quant à l'accès et la commercialisation des ressources forestières* ». ⁷

Par ailleurs, le comité genre a aussi été utilisé comme un instrument pour atteindre les objectifs politiques et de développement. Les conseillers sont conscients du fait que l'intégration des femmes dans les projets conditionne souvent leur financement ; elles sont donc incluses dans les propositions de projet, mais pas dans les budgets. Cette considération du genre est donc formelle et opportuniste (Bandiaky 2007). Le président du conseil rural a relégué au comité genre le rôle de préparer le repas et de mobiliser les femmes quand les membres du gouvernement ou les partenaires au développement sont en visite. Cette forme de participation des femmes dans les partis politiques est ce que Geisler (1995, p.547) décrit comme « une autre forme de cuisine ». La participation politique des femmes est, en effet, un peu plus une forme d'extension de leur rôle de soumission au niveau domestique.

A Dialakoto, la compétition multipartite a encouragé le factionnalisme et des rivalités mesquines tout en inhibant des questions importantes telles que l'équité des genres, la reddition de comptes (*accountability*), la responsabilité. C'est ainsi que les mécanismes de prise de décisions s'éloignent de plus en plus des intérêts et préoccupations des femmes, parce qu'elles sont faiblement représentées dans le conseil et n'occupent pas des postes clés ; plutôt, elles sont reléguées à des rôles secondaires.

Cameroun

Présence des femmes dans les instances de décision

La représentation selon le genre dans les instances de prise de décision dans les 4 conseils municipaux de la FOMOD ainsi que dans 8 entités légales de gestion des forêts communautaires révèle une disparité dans l'exercice du pouvoir et dans la qualité des postes. Dans les 8 entités de gestion, on dénombre 16 femmes pour 104 hommes, soit 13 %. Par ailleurs, les 4 conseils municipaux comptent 100 membres dont seulement 12 femmes. Il y a donc 12,7 % de femmes dans les différentes instances de prise de décision. Ce résultat n'est pas particulier au site. Nzoyem (2007), qui a fait une étude

⁷ Interview, Dialakoto, 1 mars 2006.

de l'implication des femmes dans les organes de gestion des forêts, qui comptent 22 hommes, dans l'arrondissement de Yokadouma, n'y a trouvé aucune femme.

Évaluation du pouvoir de prise de décision des femmes

L'effectivité du pouvoir a été mesurée par le nombre de positions stratégiques qu'occupent les femmes. Par position stratégique, nous entendons des postes d'autorité où les décisions politiques et discrétionnaires sont prises. Nous y classons notamment les positions de maire, de président de la commission des finances, de président de comité de gestion d'une forêt communautaire. Ainsi, pour les 4 conseils municipaux, on a dénombré une femme maire (Messok) et une autre présidente de la commission de passation des marchés (Ngoyla).

Dans la FOMOD, les forêts communautaires sont gérées par des entités légales (GIC ou associations) dirigés par un bureau. Les membres sont désignés pendant la réunion de concertation ou avant celle-ci par l'ensemble du village. De manière générale, ils sont coptés, puis présentés au village pour validation. La durée du mandat varie de 2 à 3 ans, mais les renouvellements sont rares, et ne surviennent qu'en cas de graves problèmes. De la vingtaine de forêts communautaires en activité dans la FOMOD, une seule a une femme comme présidente (RASCOBA) ; une seule a une femme comme chargée des opérations forestières, chargée de signer des contrats et de rendre compte au ministère. Ces deux femmes auraient été choisies à cause de leur compétence ou de leur audience déjà établie, pour avoir travaillé avec une ONG internationale, la SDDL/SNV. Indiqué par Pa'ah (com. pers.) et confirmé par l'enquête, les postes concernant la trésorerie (trésorier, commissaire aux comptes) sont les seuls souvent confiés aux femmes. Est-ce là une forme de reconnaissance sociale de leurs qualités de bonne gestionnaire déjà reconnue au niveau domestique ? Est-ce parce qu'elles sont supposées être plus faciles à manipuler, étant juste des figurantes à la solde de ceux qui les ont « hissé » à ce rang social ? La question reste ouverte. Il est important de comprendre pourquoi les exclues que sont les femmes se voient attribuer, le cas échéant, des postes aussi sensibles que la trésorerie. Ceci pourrait constituer une porte d'entrée des femmes dans l'arène du pouvoir local.

Causes et implications de la marginalisation des femmes

Les causes de la marginalisation des femmes

La mise à l'écart des femmes des cercles de décision concernant la gestion des forêts n'est qu'un cas parmi d'autres de leur mise à l'écart de la vie politique en général. Cette exclusion est le fruit d'une combinaison de facteurs politiques, économiques, culturels et sociaux. Des études qui ont été faites sur la marginalisation des femmes dans les prises de décisions concernant les forêts mettent en exergue les causes suivantes : la féminisation de la pauvreté (Kanji et Menon-Sen 2001) ; la perception du rôle de reproduction de la femme dans la sphère privée (Goetz and Hassim 2003 ; Tiani *et al.* 2005) ; et les règles socioculturelles d'accès et de contrôles des ressources qui sont pour la plupart inégalitaires (Brown et Lapuyade 2001 ; Berry 1989 ; Tiani, Zoa et Gaoe 2007). De nombreuses

études sur la participation politique des femmes en Afrique ont mentionné d'autres causes, comme le sentiment d'infériorité, la vulnérabilité, le manque de transparence, l'analphabétisme, et le faible accès des femmes rurales à la formation et à l'information. Dans cette étude comparative, les causes de la marginalisation des femmes dans les instances de décision sont aussi d'ordre politique, institutionnel et juridique. Les systèmes électoraux et le fonctionnement politique basés sur la corruption, le clientélisme et le patronage limitent l'accès des femmes aux sphères de décisions politiques, et par conséquent de la gestion des forêts qui sont sous la juridiction des élus locaux.

Au Sénégal, la liste électorale constitue le premier facteur d'exclusion des femmes. Ce sont les hommes politiques qui confectionnent ces listes. Les femmes servent souvent de complément d'effectif au bas des listes de candidature et ont donc généralement peu de chances d'être élues. Ainsi, dans CR de Dialakoto, la commission genre où sont concentrées les femmes élues confirme cette exclusion, car elles ne disposent d'aucun pouvoir de décision ni de moyens de fonctionnement. Confinées dans cette commission, les femmes élues ne peuvent plus, en pratique, revendiquer une place dans des commissions clé concernant les ressources forestières. Les partis politiques sont plus préoccupés par leur réélection que par les questions de genre. Les femmes sont considérées comme des instruments de mobilisation d'électeurs et d'animation de meetings politiques et non comme des partenaires à part entière avec des intérêts et contraintes spécifiques par rapport aux ressources.

La région de l'Est du Cameroun est acquise au parti au pouvoir, le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) dont la liste de candidature est assurée de l'emporter. La procédure de confection de la liste est invariable : elle est constituée par une « élite », homme influent occupant une place de choix soit au parti, soit dans le gouvernement. Quelques noms de femmes y figurent, « pour le décor ». Cet « élite » entretient des réseaux de relations aussi bien dans le cercle du pouvoir qu'au village. Parfois, s'il est trop pris ailleurs, c'est son épouse qui est placée à la tête de la liste, mais il conservera le contrôle politique à travers elle. Par ailleurs, une étude faite par Tobith et Cony (2006) montre que tout le long du processus de l'obtention et de gestion des forêts communautaires, les femmes sont présentes au début, puis progressivement mises à l'écart, au point d'être peu ou pas représentées lors de la création d'entités légales de gestion. Soit, elles ne sont plus invitées à ces rencontres ou elles n'en sont plus informées.

Les politiques, textes, et lois relatifs à la gestion des forêts sont généralement neutres sur les questions de genre ; quelquefois, les femmes sont mentionnées dans les généralités. Au Sénégal comme au Cameroun, aucune loi ne précise comment les femmes doivent bénéficier des taxes collectées. Aucun quota de représentation des femmes n'est prévu pour les conseils ruraux. Bien qu'un débat sur les quotas soit en cours, aucune loi n'a été adoptée et ratifiée et les mécanismes électoraux restent discriminatoires. Au Sénégal, la proposition de parité par le Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), adoptée en mars 2007 par l'Assemblée Nationale du Sénégal, a été rejetée et considérée comme inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

Effets sociaux de cette marginalisation

Désintérêt et faible implication des femmes dans la vie politique

La marginalisation des femmes dans les affaires publiques se traduit par leur faible participation à la vie politique, soit par désintérêt ou parce qu'elles y ont été exclues.

Au Cameroun, lors des élections municipales de 2002, il y avait 13,69 % de femmes inscrites sur la liste électorale et 3,5 % de candidates au poste de conseillers municipaux (125 femmes sur 3 574 candidats investis, toutes formations politiques confondues) (ALVF 2006 ; Tetchiada 2007). Par ailleurs, l'OCDE (2007) mentionne qu'à l'élection législative de 2007, il y avait 118 femmes sur 1 032 candidats, dont 50 titulaires et 68 suppléantes. Par la suite, 25 sièges ont été occupés par des femmes, sur un total de 180 à l'Assemblée nationale. La démotivation générale perceptible au Cameroun vis-à-vis des processus électoraux (40 % de participation au double scrutin législatif et municipal de 2007⁸) se double d'une marginalisation et d'une démotivation encore plus grande des femmes pour s'inscrire sur les listes électorales et aller voter.

Au Sénégal la situation est toute autre. Les femmes s'inscrivent massivement sur les listes électorales et votent (IAD 2000), mais seule une minorité est candidate et une faible portion élue (CAEL 2005). Lors des élections locales (communes, communes d'arrondissement, et communautés rurales) de 1996, sur un total de 2,6 millions d'inscrits, 1 328 829 femmes ont voté contre 1 290 979 hommes (IAD 2000). Ce vote massif des femmes se retrouve à toutes les élections : présidentielles, législatives, et locales. Mais aux élections locales de 2002, 89 % des élus sont des hommes et 11 % des femmes ; dans les bureaux exécutifs des conseils, l'écart est encore plus considérable : 91,73 % d'hommes et 9,37 % de femmes (CAEL 2002). Une femme maire ou présidente de communauté rural (PCR) constitue une singularité dans le contexte de la gestion du pouvoir local au Sénégal. Cette inégalité a des conséquences dans la gestion des forêts au niveau du conseil rural. Elle empêche la prise en compte des besoins, intérêts, et contraintes des femmes.

Absence de prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des différences selon le genre
Mbotto, Mandigou et Ngonde (2007, p.63) notent dans la commune de Mbang, localité voisine de la FOMOD, les investissements des revenus forestiers dans trois villages sont répartis comme suit : « un hangar, la réhabilitation des chapelles, l'achat de postes de télévision, des groupes électrogènes, même si cette décision n'était pas toujours à l'unanimité. Les femmes donnaient la préférence à l'achat de savon et de sel ; seul un village a investi aussi un peu dans des services sociaux, l'éducation ». Bigombe Logo (2008) confirme d'ailleurs cette propension des gestionnaires des revenus communautaires à faire des investissements de prestige aux dépens des réalisations économiques et sociales : seulement 20 % des revenus forestiers destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines y sont consacrés.

A cause de leur infériorité numérique dans ces organes de gestion, les femmes ne peuvent imposer leur point de vue, ce qui renforce leur marginalisation. Par ailleurs, les priorités

8 Selon la Commission Justice et Paix, une organisation de la société civile qui a déployé 1600 observateurs à travers le pays. Pour plus d'information, consulter Elections & Leadership, Agence de Presse Africaine (APA) du 26 juillet 2007.

des hommes sont différentes de celles des femmes. Au Sénégal, les femmes demeurent sous-représentées dans les conseils ruraux où se décident les questions afférentes à la gestion et à l'attribution des terres, à la définition des calendriers de culture, et au budget des communautés rurales (MFEF 1993). Dans la CR de Dialokoto, la plupart des ressources forestières à valeur économique se trouvent dans le parc et la forêt classée du Diambour. Les doléances des populations, particulièrement des femmes, sont de pouvoir accéder aux ressources dans le parc national, tandis que le CR, pourtant supposé défendre les intérêts de la collectivité, n'en fait pas son objectif. Ce qui permet au service forestier, qui met en premier les objectifs de conservation, de ne pas avoir à répondre à ces préoccupations profondes des femmes.

Les implications économiques et écologiques de la faible représentation des femmes

Les forêts de la FOMOD sont riches et diverses en PFNL, y compris la faune sauvage (Betti et Nlegue 1997). Quelques-uns ont une valeur marchande suffisante pour induire une économie de marché. Il s'agit du Moabi (*Baillonella toxisperma*), du Djansang (*Ricinidendron heudelotii*), des mangues sauvages (*Irvingia gabonensis*), ainsi que des chenilles.⁹ Dans la région forestière du Cameroun, la gestion des ressources ligneuses et de la faune sauvage est du ressort des hommes (Tiani 2001). Par contre, en dehors du vin de palme, du rotin et du raphia, la gestion des produits forestiers non ligneux (PFNL) est contrôlée par les femmes ; de la collecte à la commercialisation en passant par la transformation et le conditionnement. Parce que décidée uniquement par les hommes, la gestion des forêts communautaires se résume en définitive à l'exploitation de quelques essences forestières à forte valeur commerciale (Mvondo 2005). La forêt, peu valorisée, s'appauvrit ainsi rapidement par écrémage. Il est à supposer qu'une représentation équitable du genre au sein des conseils et entités de gestion aurait induit une négociation d'intérêts, une prise en compte des autres usages des forêts. La gestion des PFNL aurait été alors inscrite en bonne place dans l'agenda, la forêt aurait été mieux valorisée et les préoccupations de durabilité auraient été mieux exprimées, soutenues par les femmes.

A la périphérie du Parc National de Niokolo Koba au Sénégal, la cueillette et l'artisanat sont des activités féminines. Les femmes sont aussi spécialisées dans la transformation et la vente des fruits locaux tels que le jujube, le tamarin, le néré, l'igname sauvage, les feuilles et fruits de baobab. Cependant, la majeure partie des ressources se trouve dans les zones protégées. Si l'accès aux ressources localisées dans le parc national est une grande préoccupation pour les femmes, il ne fait pas partie des priorités des hommes, par conséquent, la production et les recettes restent faibles.

Par ailleurs, la gestion artisanale des PFNL aussi bien au Cameroun qu'au Sénégal et dans beaucoup de pays africains est écologiquement soutenable parce que le plus souvent

⁹ Selon Ndzomo Abanda (2006), un arbre adulte de moabi produit 327 kg de fruits par an, d'où on peut extraire 104,6 litres d'huile pour un revenu de 156 900 F CFA (\$ 313) ; Un pied de Djansang, 35 kg par an et celui d'andok, 26 kg par an.

le ramassage des fruits mûrs tombés (rarement cueillis) sous les arbres proches des aires d'habitation préserve le pied de l'arbre.

Conclusions et recommandations

Les politiques de décentralisation entreprises par le Sénégal et le Cameroun dans les années 1990 ont innové en transférant aux collectivités locales une autorité et des droits légaux pour acquérir et gérer une partie des forêts et des revenus forestiers. On a cherché à savoir dans quelle mesure la politique de décentralisation telle qu'elle est appliquée dans les deux pays avait la potentialité de promouvoir l'équité en termes de genre dans l'accès et le contrôle des forêts, de leurs ressources et de leurs bénéfices. Notre étude révèle une sous-représentation des femmes dans les institutions décentralisées, les institutions locales de gestion des taxes forestières et des forêts communautaires aussi bien au Sénégal qu'au Cameroun. Peu de femmes ont accédé à des positions stratégiques. Les hommes et les femmes ont des intérêts et objectifs différents quant à l'exploitation du bois, la collecte des PFNL et la valorisation d'autres services qu'offre la forêt. Par ailleurs, les femmes n'ont pas profité des multiples opportunités qui accompagnent cette innovation institutionnelle qu'est la gestion décentralisée des forêts, ni pour renforcer leurs capacités techniques, ni leur pouvoir économique et social. Cette inégalité de genre dans la participation et la représentation dans la prise de décision concernant la gestion décentralisée des forêts au Sénégal et au Cameroun est due à des facteurs politiques, économiques, culturels, sociaux et institutionnels.

Les résultats de recherche au Sénégal et Cameroun indiquent qu'une démocratisation formelle n'induit pas automatiquement une décentralisation démocratique ou une représentation directe et équitable. La distribution des voix dans les prises de décisions et l'accès aux ressources naturelles est déterminée par d'autres facteurs culturels et politiques qui sont localement établis. Ces facteurs locaux et culturels doivent être impérativement pris en compte dans toute analyse. Supposer que les élections amènent la démocratie masque la complexité de la politique électorale qui, par essence, est basée sur les relations de pouvoir informelles, la hiérarchie et l'autorité. Le fait que les élections soient perçues comme un moyen pour obtenir des votes électoraux plutôt que pour atteindre une représentation démocratique met les élus politiques dans une arène de compétition, rivalités et poursuite d'intérêts politiques souvent au détriment des intérêts politiques et environnementaux des femmes.

Malgré l'illustration lugubre décrite dans ce chapitre, le fait que les femmes sont marginalisées de la vie politique n'est pas une fatalité pour elles. Beaucoup de facteurs sont en leur faveur : l'environnement politique international est plus que jamais favorable pour l'intégration des questions de genre dans les institutions nationales et internationales ; les groupes féministes de pression sont très actifs ; et les filles et femmes africaines ont de plus en plus accès à une éducation officielle. Au Sénégal aussi bien qu'au Cameroun, les femmes représentent plus de 50 % de la population, ce qui leur donne une majorité

numérique qui devrait leur permettre de mieux se mobiliser pour une représentation et participation politique effectives.

Par conséquent, plusieurs actions pourraient être entreprises pour mieux appuyer les aspirations politiques et économiques des femmes du monde rural dont les moyens de subsistance ainsi que ceux de leurs familles dépendent des forêts :

- Les besoins et intérêts des femmes devraient être explicitement pris en compte dans les programmes, budgets et plans de développement des institutions décentralisées telles que les conseils ruraux.
- La conception et mise en œuvre des activités de gestion des forêts communautaires devraient être différenciées selon le genre (différence de responsabilités, de contraintes, de besoins, d'intérêts, et d'opportunités), de même que la conception des canaux d'information et de communication, les programmes de formations et de renforcement des capacités.
- Les bailleurs de fonds et les institutions qui financent les projets de développement et d'environnement devraient établir des contrats, avec les communautés et les Etats, exigeant une représentation effective et équitable des femmes et établissant des obligations de rendre des comptes en cas de non respect de cette clause. Ainsi, la notion de parité ou de quota hommes/femmes devrait être inscrite dans tous les domaines de la gestion des affaires publiques, la politique forestière en particulier.
- Nécessité d'une mise en œuvre effective de l'objectif 3 des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la Déclaration du 24 juillet de l'Union Africaine. Le Principe 21 de l'Agenda 21 reconnaît aussi que les femmes jouent un rôle vital pour la gestion de l'environnement et le développement. La participation et représentation équitables selon le genre dans les prises de décisions sont essentielles pour le développement durable et la bonne gouvernance, ainsi que pour l'atteinte des OMD pour assurer un environnement durable.
- L'établissement d'un lien analytique entre le genre, d'une part, la décentralisation de la gestion des ressources forestières, d'autre part, permettrait de réconcilier trois approches dialectiquement liées et complémentaires (mais souvent abordées isolément) que sont l'équité, la gestion durable des ressources et l'amélioration des conditions de vie des populations. Le concept de genre devrait occuper une position de choix dans les discours académiques et politiques sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, pour éclairer et relever en théorie et en pratique les notions de genre dans la bonne gouvernance et la démocratie locale.

Références

Association de lutte contre la violence faite aux femmes (ALVF) 2006 Etude sur la participation des femmes dans la vie politique dans les départements du Diamaré et Chari. Centre Vie de Femmes au Cameroun. <http://www.sisyphe.org/sisyphe.info> (2 janvier 2006).

- Bako-Arifari, N. 1997 Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels. Typologies des politiques rencontrées. *Décentralisation et Développement rural* 15. Division du développement rural 1997. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation (FAO).
- Bandiaky, S. 2007 Engendering exclusion in Senegal's democratic decentralization: Subordinating women through participatory natural resource management. World Resources Institute, Working Paper Series: Representation, Equity, Environment. <http://www.wri.org/publication/9393#>.
- Berry, S. 1989 Social institutions and access to resources. *Africa*, 59 (1), 41-55.
- Betti, J.L. et Nlegue, E.Y. 1997 Etude ethnobotanique des plantes utiles dans le réserve de faune du Dja, Cameroun. Les fruitiers sauvages. Rapport Technique. Projet ECOFAC AGRECO. Yaoundé, Cameroun.
- Bigombe Logo, P. 2008 Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté rurale au Cameroun : Bilan et tendances de la première décennie. World RainForest Movement 126, janvier 2008.
- Bisiliat J. 1992 Introduction. Relation de genre et développement : Femmes et sociétés, (éds.) Bisiliat J., Pinton F. et Lecarme M. Paris : ORSTOM.
- Brown, K. et Lapuyade S. 2001 Changing gender relationships and forest use. Study from Komassi, Cameroon. *Dans : People managing forests: The link between human well-being and sustainability.* (éds.) Colfer C.J.P. et Byron Y. Washington, DC: Resources for the Future; Bogor, Indonésie.
- Cellule d'appui aux élus locaux, CAEL. 2005 Plaidoyers du dialogue politique. Rapport provisoire sur l'état des lieux du renforcement de la participation des femmes à la vie politique locale. Projet d'Appui aux Elus Locaux (PAEL). Dakar, Sénégal.
- Cellule d'appui aux élus locaux, CAEL. 2006 Renforcement de la Participation des Femmes à la vie politique locale. Plan d'action stratégique et opérationnel. Dakar, Sénégal.
- Cellule d'appui aux élus locaux, CAEL. 2006 Plaidoyer du dialogue politique. Rapport provisoire sur l'état des lieux du 'renforcement de la participation des femmes à la vie politique locale. Union des Associations d'élus Locaux, Projet d'appui aux élus locaux (PAEL).
- Goetz, A.M. et Hassim, S. (éds.) 2003 No shortcuts to power. African women in politics and policy making. Zed Books, London and New York, David Philip: Le Cape.
- Institut Africain pour la Démocratie (IAD). 2000. Femmes, enjeu électoral : Des chiffres qui parlent. Dakar, Sénégal.
- Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) 2006 Aspects juridiques liés au genre et à la décentralisation au Sénégal. Une contribution au projet de réforme de l'administration locale. Etude réalisée par Moustapha Ngäindé en collaboration avec Rokhaya Chambaz, Programme Réussir la Décentralisation.

- Kanji, N. et Menon-Sen 2001 What does the feminization of labour mean for sustainable livelihoods? Opinion: World Summit on Sustainable Development. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED) in Cooperation with the Regional and International Networking group (RING). <http://www.iied.org/pdf/gender13.pdf>.
- Mbotto Ndomi, A.A., Mandigou, E. et Ngonde, B. 2007 La contribution de la redevance forestière au développement local: Les communes peuvent-elles faire mieux lorsqu'elles sont responsabilisées ? *Dans* : (éds.) Dongmo Tsobzé, A., Hiehorst, T. et Mfou'ou, J.M. Entre désespoir et espoir. Les défis de la gouvernance et de la décentralisation dans les réalisations des investissements publics locaux au Cameroun.
- Meinzen-Dick, R., et Knox, A. 1999 Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: A conceptual framework. Projet Draft Workshop Paper, 15 juillet, 1999.
- MFEF (Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille) 1993 Femmes sénégalaises à l'Horizon 2015. The Population Council : Dakar, Sénégal. Etude coordonnée par Fatou Sow et Mamadou Diouf.
- MINEF 2005 Note de proposition des deux sites-pilotes de forêts modèles pour une adhésion du Cameroun au réseau international de forêts modèles. Ministère des forêts et de la faune. Yaoundé, Cameroun.
- Mvondo, A.S. 2005 Décentralisation des ressources forestières et justice environnementale : analyse des évidences empiriques du Sud Cameroun. LEAD Journal (Law, Environment, and Development 1(1) : 33-44).
- Ndzomo-Abanda, G. 2006. Utilisation des produits forestiers non ligneux dans le Dja. *Dans* : Home-grown plus. Connaissances locales, bien-être des populations, politiques et sciences : Les actes de l'atelier régional sur l'agroforesterie dans le landscape du Dja, Cameroun. Lomié, 21-22 juin 2006. World Agroforestry Centre, West and Central Africa, Humid Tropics, Yaoundé, Cameroun.
- Nzoyem, D.S.C. 2007 Implication des femmes dans les organes de gestion des ressources forestières et fauniques dans l'arrondissement de Yokadouma. Rapport de stage. Appui à l'autopromotion de la femme de la Boumba et Ngoko. Organisation Néerlandaise de Développement. Yaoundé, Cameroun.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (2007) Tableau Récapitulatif des élections en Afrique de l'Ouest en 2007. Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (SAO/OCDE) Unité Gouvernance, Dynamique des Conflits, Paix et Sécurité.
- Ostrom, E. 1990 Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, New York.
- République du Sénégal 1996 Loi Portant Code des Collectivités Locales. Dakar, Sénégal, 22 March 1996.
- République du Sénégal 1998 Plan local de développement de la communauté rurale de Dialakoto. Région de Tambacounda, Département de Tambacounda, Arrondissement de Missirah.

- Ribot, J. C. et Larson, A. (éds.) 2004 Democratic decentralization through a natural resource lens: Experiences from Africa, Asia, and Latin America. *European Journal of Development Research* 16(1).
- Ribot, J. 2006 Dans l'attente de la démocratie: La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. World Resources Institute (WRI). Washington, DC.
- Robbins, P. 1998 Authority and environment: Institutional landscapes in Rajasthan, India. *Annals AAS*, 88(33), 410-435.
- Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B. et Wangari, E. 1996 Feminist political ecology: Global issues and local experiences. Routledge, Londres.
- Seager J. 1993 Earth follies: Feminism, politics, and the environment. Earthscan, Londres.
- Tetchiada, S. 2007 Des femmes veulent être élues. *Tribune des Droits Humains*. www.humanrights-geneva.info/article.php3, 18 janvier 2007.
- Tiani, A.M. 2001 The place of rural women in the management of forest resources. The case of Mbalmayo and neighbouring areas in Cameroon. *Dans* : Colfer, C.P. et Byron, Y. (éds.) *People managing forest. The links between human well-being and sustainability*. 72-89. Resources for the Future, Washington, DC. and Bogor, Indonésie.
- Tiani, A.M., Akwah, G. et Nguiebouri, J. 2005 Women in Campo-Ma'an National Park: Uncertainties and adaptations in Cameroon, pp. 131-149, *Dans* : *The equitable forest* (ed Colfer, C.J.P.), Resources for the Future, Washington, DC.
- Tiani A.M., Zoa, M. et Gagoe, J. 2007 Genre et minorités dans les Forêts modèles du Cameroun. Rapport de recherche, centre de recherche forestière internationale. Secrétariat du Réseau International des Forêts Modèles. Yaoundé, Cameroun.
- Tobith, C. et Cony, P. 2006 Gender issues and community forests in Cameroon: Perspectives for women. *Bois et Forêts des Tropiques*, 289 (3) : 17-26.

Chapitre 8

Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices issus de la forêt en République Démocratique du Congo

S. Malele Mbala et A. Karsenty

Résumé

La République Démocratique du Congo émerge lentement d'une longue période d'instabilité politique et s'est engagée dans un processus d'assainissement du secteur forestier et de rétablissement de l'état de droit malgré une maîtrise encore limitée de l'administration sur l'ensemble des immenses ressources forestières du pays. L'un des objectifs du pays est que les recettes de la fiscalité forestière, celle-ci ayant été récemment réformée, constituent un moyen de réduire la pauvreté et parviennent aux populations à travers le processus de décentralisation en cours. Déjà, la loi forestière de 2002 prévoyait que 40 % des recettes fiscales forestières devaient être rétrocédés aux entités administratives décentralisées. La nouvelle constitution de 2006 prévoit que 40 % des recettes fiscale de caractère national doivent être rétrocédées aux provinces, et que ces dernières pourront prélever cette quote-part directement à la source. Jusqu'à présent, ces rétrocessions n'ont pas eu lieu. La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions constitutionnelles s'accompagne d'enjeux très importants en termes d'équité, de pouvoir et de cohésion nationale.

Introduction

Avec plus de 108 millions d'hectares de forêts denses humides (Devers et Van de Weghe 2006), la République Démocratique du Congo (RDC) dispose d'énormes ressources forestières. Le potentiel en bois d'œuvre est estimé à plus de 10 millions de m³ par an (DECNT 1984). Paradoxalement, depuis longtemps la production annuelle en bois d'œuvre ne dépasse guère les 500 000 m³ et les recettes forestières sont relativement faibles, soit à peine une contribution moyenne au PIB de l'ordre de 1 %. D'environ 54 millions de dollars américains au cours de l'année 1998, la valeur des exportations du secteur se chiffrait à près de 42 millions \$ US en 2006. Au regard des multiples rôles joués par les forêts, cette situation fait l'objet d'une attention particulière des autorités congolaises. En effet, au delà de leur rôle économique de pourvoyeuses de bois d'œuvre,

ces forêts fournissent des aliments, des plantes médicinales, du bois pour l'énergie domestique, des terres arables et des revenus par l'exploitation des produits forestiers non ligneux aux populations. Elles sont donc indispensables à la survie d'environ 40 millions des congolais du monde rural durement affectés par la pauvreté.

Dans un contexte de post-conflit et dans la perspective d'amélioration des conditions de vie rurale, la production en bois d'œuvre mérite d'être augmentée sensiblement d'une manière durable afin d'assurer le développement économique et lutter contre la pauvreté. Pour ce faire, des outils de gestion durable, qui intègrent la prise en compte des aspects sociaux et écologiques, sont en préparation. C'est dans ce cadre que le code forestier d'août 2002 a été promulgué en remplacement du régime forestier colonial datant de 1949. Parmi les nombreuses innovations apportées par ce code en faveur de la relance économique, de la durabilité forestière et de la réduction de la pauvreté, il y a notamment la décentralisation de la gestion des forêts. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé dans la réalisation d'un agenda prioritaire des réformes qui visent globalement à effacer l'héritage d'une mauvaise gestion forestière du passé, et à jeter les bases pour une gestion forestière transparente et un partage équitable des bénéfices issus des ressources forestières.

Le présent article se propose de faire un état des lieux des réformes amorcées, particulièrement celles relatives à la décentralisation fiscale et à la redistribution des bénéfices financiers issus de la forêt. Une attention particulière est prêtée au transfert de responsabilités de gestion aux communautés locales comme préalable à une réelle décentralisation. L'article met aussi en relief les limites des réformes forestières en cours de formatage au regard des perspectives de gestion durable, de bonne gouvernance forestière locale, de décentralisation démocratique et de redistribution des bénéfices. Enfin, une réflexion particulière est accordée à l'évolution de la situation de rétrocession de la redevance de superficie (RDS). Plusieurs propositions sont avancées pour que ladite rétrocession engendre des bénéfices visibles en faveur des populations les plus pauvres.

Contexte général

La RDC est comptée parmi les dix pays du monde qualifiés de méga biodiversité. Cette situation est liée aussi bien à l'immensité de son territoire qu'à la variété des conditions physiques et climatiques influant sur la richesse biologique. En dehors de leur rôle écologique reconnu, les ressources forestières contribuent significativement, à la satisfaction de besoins essentiels et multiples des populations ainsi qu'à la création de richesses et d'emplois au plan national. Tandis que les populations tirent une gamme irremplaçable de compléments alimentaires et autres médicaments à partir de feuilles, écorces, fruits et sous-produits de la forêt, il est établi et admis que les forêts procurent près du tiers des revenus extra agricoles en milieu rural. Quoique très peu d'études aient été réalisées concernant les produits forestiers dits secondaires, il n'est absolument pas exagéré d'affirmer qu'en RDC, les forêts constituent le support essentiel du développement de l'habitat et de l'artisanat.

La place des forêts dans l'économie nationale

La contribution du secteur forestier à l'économie nationale est estimée à 1 % du PIB. Plus de 90 % du secteur bois est informel et orienté vers la satisfaction des besoins nationaux en énergie domestique et en services. Hormis les effets de la guerre, l'absence des crédits bancaires, le délabrement prononcé des infrastructures de transport et de manutention figurent parmi les principales contraintes à l'essor de ce secteur. Malgré son étendue, la forêt congolaise n'est pas facilement exploitable. Si le fleuve Congo constitue une formidable voie navigable de Kisangani à Kinshasa, la présence de rapides qui commencent juste en aval de la capitale oblige à décharger le bois à Kinshasa avant, le cas échéant, de le mettre sur le train ou sur des camions pour l'exporter via le port de Matadi. Ce dernier est un port d'estuaire aux dimensions limitées et sujet à l'ensablement, ce qui constitue un sévère goulet d'étranglement pour l'exportation des marchandises, et en particulier du bois. Par ailleurs, le réseau routier est quasiment inexistant dans les provinces forestières de l'Equateur et de l'est, entraînant des coûts de transport très élevés. Le coût de transport d'un m³ de bois à Matadi est compris entre 50 et 70 \$ US dans la région du Bandundu et une partie de l'Equateur, et dépasse les 70 à 80 \$ US dans l'Equateur. Dans l'Est du pays, l'évacuation par Mombassa coûte entre 120 et 160 \$ US par m³ à partir de Béni (Roda et Erdlenbruch 2003). L'exploitation forestière se déploie ainsi autour de la portion navigable du fleuve Congo et de celle des ses principaux affluents. Enfin, la forêt congolaise comporte peu d'essences de la famille des *Entandrophragma* (comme le sapelli et le sipo, sauf à l'est du pays), bien présentes dans les pays voisins et appréciées sur les marchés internationaux.

Ces différents facteurs expliquent que, malgré un énorme potentiel, la production forestière du pays est restée très faible, ne dépassant jamais les 500 000 m³ même en temps de paix. Et, suite aux troubles sociopolitiques et à la crise économique qui ont entraîné la fermeture de plusieurs sociétés forestières, le nombre d'entreprises actives est passé de 150 en 1990 à 75 actuellement dont seulement une vingtaine sont à peu près viables. La production industrielle de bois est passée de 500 000 m³ par an en moyenne à moins de 200 000 m³ depuis plusieurs années (tableau 8.3). Les superficies exploitées annuellement oscillent toujours autour de 100 000 hectares pour l'ensemble des entreprises. Pourtant, près de 45 millions hectares de forêts avaient été octroyés aux exploitants forestiers jusqu'en 2001 à titre de contrats forestiers (Garanties d'approvisionnement ou Lettres d'intention, selon les catégories en vigueur avant la nouvelle loi forestière de 2002).

Avant 2002, la fiscalité se caractérisait par le très faible niveau de la redevance de superficie (0,0014 \$ US/ha jusque fin 2002), ce qui a conduit à la constitution de très grandes concessions (3 groupes disposaient jusqu'en 2004 de concessions dépassant les 2 millions d'ha, dont l'un 3 millions) hâtivement cartographiées (des différences portant sur 1,38 millions d'ha ont été constatées entre les chiffres officiels et les relevés par SIG), qui contiennent d'importantes surfaces non productives (30 % en moyenne) tout particulièrement dans la cuvette congolaise où c'est parfois plus de 40 % des surfaces qui ne sont pas exploitables.

La réforme économique et fiscale

Le secteur forestier est entré dans une phase de relance, avec un redémarrage de l'activité qui a commencé fin 2002 pour plusieurs entreprises qui ne pouvaient jusque là accéder aux concessions qu'elles détenaient dans la province de l'Equateur. Les efforts du gouvernement pour lutter contre le parasitisme fiscal et les prélèvements abusifs, ainsi que pour l'apurement du maquis de textes juridiques et réglementaires ont produit leurs premiers effets avec l'instauration en 2003 du guichet unique au port de Matadi. Parallèlement, le gouvernement a entrepris un effort d'apurement de la situation des contrats forestiers, avec l'abrogation en 2002 de 163 titres représentant 25,5 millions d'ha pour non-respect des obligations contractuelles. Cependant, l'instabilité politique qui a caractérisé la période dite de transition politique (avant les élections de juin 2006) a favorisé des attributions irrégulières de titres forestiers malgré un moratoire officiel sur les attributions de concessions décidé en 2002. En octobre 2008, le gouvernement congolais a achevé la première phase du processus dit de conversion des anciens titres forestiers en concessions régis par la nouvelle loi forestière. Sur un peu plus de 22 millions d'hectares de titres forestiers recensés par une commission pluraliste faisant une large place aux représentants de la société civile et à ceux des peuples autochtones, ce ne sont qu'un peu plus de 7 millions d'hectares qui ont été légalisés. En outre, un nouveau moratoire d'une durée de 3 ans sur l'attribution de nouvelles concessions forestières a été annoncé.

La fiscalité forestière a été réformée en 2004 dans le sens des recommandations d'une mission d'experts, soutenue par la Banque Mondiale. L'un des principaux constats de cette mission était le suivant :

« Paradoxalement, si les entreprises doivent s'acquitter d'une multiplicité de taxes et de prélèvements et supporter une pression fiscale élevée, les recettes de l'Etat sont faibles. En termes de fiscalité forestière (...), les recettes perçues atteignaient à peine les 2 millions \$ US en 2002, alors que les structures effectuant des prélèvements sur les bois exportés (entreprises publiques et entités administratives) ont engrangé près de 1,8 million de dollars cette même année. La valeur ajoutée du secteur forestier industriel est très difficile à évaluer, compte tenu de l'état désastreux de la comptabilité publique. On peut néanmoins estimer très approximativement que la valeur ajoutée générée par le secteur formel bois-forêt, y compris la part de valeur ajoutée créée dans le secteur des transports et directement imputable au bois, se situe entre 14 et 15 millions \$ US en 2002 » (Karsenty *et al.* 2003).

Les principes de la réforme proposés par cette revue économique du secteur forestier de 2003 étaient les suivants :

- Abaisser le niveau de pression financière sur les entreprises du fait d'une « parafiscalité » élevée. La parafiscalité étant constituée de ponctions financières illicites mais également de prélèvements licites par des institutions publiques¹ ;

¹ « Beaucoup de ces prélèvements 'parafiscaux' contribuent à faire vivre des structures administratives ou des entreprises publiques dont les services rendus à la filière sont inexistantes ou ne justifient pas le niveau de prélèvement » (Karsenty *et al.* 2003).

- Accroître progressivement l'importance de la redevance de superficie afin (i) de décourager la spéculation sur les concessions, (ii) d'ajuster les surfaces détenues aux capacités réelles des opérateurs économiques, (iii) de permettre le financement des entités administratives décentralisées par la rétrocession de 40 % du montant de cette redevance prévue par le code forestier ;
- Compenser en partie les différences de coûts de transport pour l'exportation entre les régions et inciter à la diversification des essences récoltées ;
- Rationaliser la fiscalité en généralisant les taxes *ad valorem* et en rapprochant les bases d'imposition des valeurs FOB et des variations de prix sur le marché des bois tropicaux ;
- Sécuriser le recouvrement afin d'augmenter les recettes et d'assurer l'égalité des opérateurs devant l'impôt ;
- Sécuriser le financement du Fonds Forestier National (actuellement le Fonds de reconstitution du capital forestier – FRCF).

Plusieurs des recommandations de cette étude ont été retenues par le gouvernement sous la forme d'un arrêté interministériel pris le 17 mars 2004 et qui se présente dans le tableau 8.1 :

Tableau 8.1 Nouveau régime fiscal forestier (situation de 2007) et comparaison avec le précédent

Impôts/ taxes	Taxe superficie	Taxe abattage	Taxe reboisement	Taxe exportation
Assiette	Superficie de la concession (Sur surface productive utile après approbation plan d'aménagement)	Volume commercial abattu	Valeur EXW Matadi et Surface du permis annuel de coupe	Valeur FOB Matadi
Taux	Anciennes concessions: 0,10 \$ en 2004 0,20 \$ en 2005 0,30 \$ en 2006 0,50 \$ en 2007 (prévisions) Nouvelles concessions : Plancher + Offre à l'adjudication	1,25 % de la valeur EXW /m ³ (EXW = FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport)	Exportations grumes : 4 % sur valeur EXW (FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport) et permis de coupe à 2 \$/ha en 2004, 10 \$/ha en 2005	6 % sur valeur FOB
Fixé par	Plancher fixé par ENV-FIN Offre fixée par soumissionnaire	Coordination Provinciale Environnement	ENV-FIN	ENV-FIN

Impôts/ taxes	Taxe superficie	Taxe abattage	Taxe reboisement	Taxe exportation
Recouvré par	DGRAD (Services centraux)	DGRAD (Services provinciaux)	FFN (ex-FRCF), mais DGRAD depuis mesures législatives pour l'unicité de caisse	OFIDA
Affecté à	Trésor : 60 % Provinces : 25 % Territoires : 15 %	Trésor : 50 % FFN : 50 %	FFN : 100 %	Trésor : 100 %
Ancien régime fiscal	Taxe de superficie sur lettres d'intention et garanties d'approvisionnement	Ancienne <i>redevance proportionnelle</i>	Anciennement recouvré par DGF pour le compte de FRCF	Sans changement

L'évolution des recettes fiscales

Du fait d'une certaine reprise de l'activité économique et de réforme fiscale dans le secteur depuis 2002, les recettes forestières se sont accrues. La redevance sur la superficie de la concession forestière a connu une nette augmentation, passant de 41 100 \$ US en 2000 à plus de 4,6 millions \$ US en 2007.

Tableau 8.2 Evolution des recettes liées à la redevance de superficie (en \$ US)

Année	Montant ordonnancé	Montant recouvré	%
2002	490 000	401 800	82
2003	745 650	553 660	74
2004	1 959 730	1 249 000	64
2005	4 783 000	2 312 800	48
2006	4 067 100	2 592 480	64
2007	7 353 280	4 661 150	63

Les revenus issus de la taxe sur le permis de coupe de bois sont passés de près de 59 000 \$ US en 2002 à 151 000 \$ US en 2004. Quant aux recettes liées à la redevance sur les bois exportés, elles sont passées de 204 000 \$ US en 2002 à 466 000 \$ US en 2004.

De 2002 à 2004, la valeur des exportations du bois d'œuvre par les entreprises a permis de générer dans leurs comptes plus de 7 millions d'euros en 2002, plus de 14 millions d'euros en 2003 et plus de 23 millions d'euros en 2004, ce qui correspond aux accroissements respectifs de 100 % et 229 % par rapport à l'année 2002.

Etat de l'industrie forestière

En RDC, l'industrie forestière a connu son premier développement il y a de cela plus de 75 ans. Ceci correspond à la période de 1930 à 1949 qui a été marquée par l'afflux d'implantation des sociétés forestières dans la région du Mayombe avec une expansion progressive vers d'autres provinces dans les années 1970.

Ces valeurs sont inférieures à celles que l'on peut déduire des chiffres des exportations de bois (tableau 8.4). Ainsi, en considérant un rendement matière de 33 % pour les sciages exportés et de 50 % pour les placages, l'équivalent bois rond exporté en 2006 s'établit à 235 000 m³ environ, nettement plus que les 155 000 m³ déclarés du tableau 8.3. Il faut encore ajouter la production écoulee sur le marché local par les industries formelles sous forme de bois scié ou de contreplaqué ; celle-ci est également mal évaluée, mais doit tourner autour de 15 000 m³ (sciés), correspondant à entre 45 000 et 50 000 m³ de bois rond. Enfin, le secteur informel représente, selon des estimations de 2003, sans doute entre 1,5 et 2 millions de m³ de bois d'œuvre par an de grumes abattues (Djire 2003).

Tableau 8.3 Production de bois d'œuvre déclarée de 2002 à 2006 (m³)

Années	Grumes récoltées
2002	44 000
2003	76 000
2004	217 000
2005	98 000
2006	155 000

Source : DGF 2003 à 2007

A quelque rares exceptions, les entreprises forestières sont essentiellement à capitaux étrangers, l'industrie du bois est pour la plupart vétuste et rudimentaire. La transformation est principalement limitée aux produits de sciage et de placages. La quasi-totalité des placages produits est exportée. L'exploitation forestière est essentiellement centrée sur quelques essences de très grande valeur commerciale et la promotion du bois préoccupe peu la filière. Pourtant, la RDC dispose d'une grande diversité d'essences forestières dont le nombre est établi à plus de 970 essences inventoriées alors que seulement 34 sont commercialisées et exploitées aux desiderata des consommateurs extérieurs. Les exportations de bois d'œuvre sont essentiellement centrés sur du bois brut en grumes (tableau 8.4) avec pour conséquence un faible taux de transformation locale (environ 35 % des grumes récoltées sont transformées au Congo). Par contre la valeur des exportations est croissante passant de plus de 6,9 millions d'euros en 2002 à plus de 35,3 millions d'euros en 2006.

Tableau 8.4 Exportation de bois et leur valeur de 2002 à 2006

Année	Grumes (m³)	Sciages (m³)	Placages (m³)	Parquets (m³)	Tasseaux (m³)	Valeur totale (Euro)
2002	28 000	5 800	25	2 530	455	6 938 092
2003	64 000	16 400	600	—	—	—
2004	94 400	17 200	760	3 970	510	23 047 415
2005	111 200	25 700	1 170	5 130	790	30 213 960
2006	151 000	26 200	2 600	5 500	980	35 355 872

Source : DGF 2003 à 2007

Les principales innovations du Code Forestier

Longtemps assujetties au décret d'avril 1949, les forêts de la République Démocratique du Congo sont aujourd'hui régies par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier.

Ce texte apporte des innovations importantes à même de faire des forêts congolaises un secteur porteur de croissance économique, et donc un instrument de réduction de la pauvreté, à travers, notamment, les mécanismes tels que :

- La rétrocession aux entités administratives décentralisées de provenance du bois ou des produits forestiers de 40 % des recettes perçues par le Trésor public au titre de redevance de superficie forestière, en raison de 25 % pour la province et 15 % pour le territoire ainsi que l'affectation exclusive de la quantité rétrocédée au financement des infrastructure à caractère socio-économique au profit des populations ;
- L'institution du cahier des charges du concessionnaire forestier, dont certaines clauses doivent traduire l'engagement de celui-ci à réaliser, au profit des populations riveraines de sa concession, des infrastructures d'intérêt collectif ;
- La possibilité offerte aux communautés locales des zones forestières d'obtenir sur leurs forêts des concessions forestières communautaires.

De ces trois volets distincts, mais complémentaires, seul le premier fait l'objet de la présente communication de manière à évaluer ses impacts sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur l'économique et le social en faveur des populations locales et autochtones et de formuler quelques recommandations pour l'amélioration possible de ces impacts dans l'avenir.

La redevance de superficie forestière (RSF)

La redevance de superficie forestière est payée jusque-là par les détenteurs des titres forestiers dénommés « lette d'intention ou garantie d'approvisionnement en matière

ligneuse ». Dans le nouveau code forestier, elle est dénommée « redevance de superficie » et assujettit tous les concessionnaires forestiers. Elle est due chaque année sur l'ensemble de la surface du titre forestier.

Selon une étude récente de l'ONG Avocats Verts (Mpoyi 2006), la redevance de superficie est devenue la principale recette forestière. Son taux a été fixé par l'arrêté interministériel n° 005/CAB/MIN/ENV/2005 et n° 107/CAB/MIN/FINANCES/2005 du 25 juillet 2005 à 0,20 Ff/ha pour 2005,² à 0,30 Ff/ha pour 2006 et à 0,50 Ff/ha à partir de 2007.

La valeur globale théorique de cette redevance était estimée à près de 10 000 000 \$ US/an à partir de 2007 eu égard à la superficie forestière totale détenue par les exploitants forestiers jusqu'à maintenant. Toutefois, avec la décision d'octobre 2008 annulant près de 15 millions d'hectares de titres ne satisfaisant pas aux conditions légales, ce potentiel revient à 3,5 millions \$ US pour un taux de 0,50 \$ US par hectare.

Affectation de la RSF et des autres taxes forestières

La Direction de la gestion forestière (DGF) en est jusqu'ici le service poseur d'acte compétent pour la constater et la liquider, tandis que l'ordonnancement et le recouvrement sont le fait de la DGRAD,³ une régie financière du Ministère des finances. La Banque Centrale du Congo encaisse le paiement, en sa qualité de Caissier de l'Etat Congolais.

L'affectation des recettes rétrocédées au titre de la RSF est définie par le code forestier : ces recettes doivent couvrir les dépenses d'investissements en infrastructures socio-économiques au bénéfice des populations locales. Cependant, en raison de l'ineffectivité de la rétrocession de la RSF depuis 2002, il s'avère difficile aujourd'hui de vérifier l'application de cette disposition. Par ailleurs les procédures d'élaboration des budgets territoriaux et provinciaux n'intègrent pas les mécanismes de consultation et de participation des populations et communautés locales pour la prise en compte de leurs besoins dans la programmation des investissements à réaliser tant au niveau provincial qu'au niveau local. De plus les citoyens ne disposent d'aucun moyen de contrôle de l'exécution des budgets provinciaux et locaux, ni de suivi des rares investissements existants (Mpoyi 2006).

Les autres taxes forestières

A part la Redevance de superficie forestière, l'Etat perçoit également : une taxe sur le permis de coupe de bois, une taxe d'abattage, une taxe de reboisement, une taxe de déboisement et une taxe sur l'exportation du bois (ainsi que sur les produits forestiers non ligneux).

2 Ff : Franc fiscal équivalent 1 \$ US.

3 Direction générale des recettes administratives, domaniales et de participation.

Tableau 8.5 Réalisations des recettes fiscales forestières pour les exercices 2005 à 2006

Taxe	Affectation (%)				
	2005 (euros)	2006 (euros)	Trésor	FFN	EAD
Redevance superficie	3 863 142	5 147 753	60 %		40 %
Taxe de reboisement	511 100	829 131		100 %	
Taxe permis de coupe	382 692	262 563		100 %	
Taxe d'abattage*	-	-	50 %	50 %	
Taxe d'exportation des bois**	-	-	100 %		
Taxe de déboisement*	-	-	100 %		
Taxe sur les PFNL	2 620	2 780	100 %		

Sources : FRCF et DGF 2006, 2007

* Taxes perçues en province (données non disponibles à Kinshasa). La taxe d'abattage n'est plus collectée sur les concessions forestières en vertu de l'arrêté interministériel 008 du 11 avril 2008

** Donnée indisponible au moment de la rédaction de l'article ; en 2004, les droits de douane à l'exportation des bois avaient représenté 643 000 \$ US

Les enjeux politiques de la rétrocession

Le système de collecte des recettes sur l'utilisation des ressources naturelles (recettes fiscales spécifiques, qui ne comprend pas, notamment, l'impôt sur les sociétés) est très centralisé, confié à la DGRAD qui dispose d'antennes provinciales sur tout le territoire. Aux points de sortie, c'est le service des douanes (l'OFIDA) qui collecte les Droits et taxes de sortie pour le compte de la DGRAD – mais qui, en fait, les reverse directement au Trésor, minorées d'un pourcentage de 5 % qu'elle prélève légalement pour son fonctionnement à l'instar d'autres organismes de collecte comme la Direction Générale des Impôts. Il est prévu par le code forestier comme par le code minier qu'un certain nombre de taxes soient partiellement rétrocédées aux Entités administratives décentralisées (EAD), à hauteur de 40 % avec une répartition subséquente de 25 % à la Province et 15 % au Territoire. Malgré les assurances de la Banque Centrale (en charge de la gestion du Trésor) quant à l'effectivité des rétrocessions, celle de 40 % de la RSF aux EAD n'est ni connue des populations, ni de la majorité des autorités administratives territoriales (Mpoyi 2006).

La nouvelle constitution, promulguée en février 2006, généralise aux autres recettes fiscales nationales la règle de rétrocession déjà prévue dans les codes forestier et minier. L'article 175 stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50 % à l'Etat central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces. Mais surtout elle change le sens de la rétrocession : les provinces retenant à la source leur quote-part de revenus des ressources naturelles et rétrocédant au Trésor Public les 60 % dus sur les taxes concernées.

Il s'agit là d'une innovation salubre pour les provinces qui voyaient le produit de leurs ressources naturelles se fondre dans les urgences de Kinshasa. Les EAD n'auront plus d'abord à transférer les recettes nationales au compte du Trésor et attendre ensuite l'ordre de paiement du Ministre des finances pour la rétrocession de la quote-part qui leur est due. En vertu de la nouvelle constitution, les 40 % seront retenus à la source, au niveau des provinces.⁴

Cette question de la rétrocession des recettes forestières et minières et sa retenue à la source a été l'une de celles qui a suscité des débats houleux à l'Assemblée Nationale, à l'occasion des discussions sur le vote du budget 2007. Elle mérite d'être inscrite au nombre des urgences sur lesquelles les nouvelles institutions nationales et provinciales devraient s'accorder. La complexité de l'application de cette disposition constitutionnelle (article 175) a conduit le gouvernement central à demander au Ministre du budget de procéder à son *application programmée*. Cette décision était motivée par trois raisons : i) l'absence jusqu'à ce jour de la loi sur la décentralisation⁵ ; ii) le fait que le gouvernement central devra continuer à supporter les charges des provinces,⁶ notamment les salaires des agents de l'administration publique et les dépenses de santé, et ce jusqu'au niveau des localités et iii) la faible contribution de certaines provinces au budget de l'Etat, jusqu'à moins de 1 %. En effet sur les 11 provinces que compte la RDC, trois seulement y contribuent respectivement à raison de 38 % pour la ville-province de Kinshasa, 33 % pour le Bas-Congo et 19 % pour le Katanga. Les raisons de cette disparité sont liées à la méthode de génération des ressources fiscales en vigueur en RDC :

« Une part substantielle des recettes fiscales est en effet générée par le transit des marchandises et par des droits d'exploitation, ce qui concentre géographiquement leur perception dans les points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi et le poste-frontière de Kasumbalesa au Katanga. Quant à Kinshasa, elle doit à son statut de capitale du pays de fiscaliser les ressources naturelles (pétrole du Bas Congo, diamant des deux Kasai et bois de l'Equateur) Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40 % aurait donc pour conséquence de concentrer plus de 80 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 20 % restants, certaines recevant moins de 1 % » (Liégeois 2008).

Les 10 % prélevés pour la péréquation sont très insuffisants pour corriger ces inégalités importantes.

4 Depuis que cet article a été écrit, l'Assemblée Nationale a voté en juillet 2008 une loi sur la « libre administration des provinces » qui établit que la redevance de superficie (RSF) est une ressource propre des provinces, et à ce titre serait entièrement conservée localement. Une décision du Premier Ministre a rétabli la RSF comme ressource nationale, mais certaines provinces demandent, sans avoir été entendues pour l'instant, que les bois acquittent les taxes d'exportation à la sortie de la province et non plus à la sortie du territoire. En parallèle, une taxe sur l'évacuation des bois (1,23 \$ / m3 de grumes) a été mise en place dans les provinces forestières en guise de palliatif à la non reconnaissance par le gouvernement central de la qualité de « ressource propre » de la redevance de superficie.

5 Il s'agit ici de la loi organique sur la décentralisation qui devra fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

6 Aux termes de l'article 171, les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ; et l'article 204 fixe les matières qui sont de la compétence exclusive des provinces, dont la dette provinciale, les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces et l'acquisition des biens pour les besoins de la province.

A terme, une réforme portant sur la méthode de génération des recettes semble nécessaire pour corriger les défauts du système et parvenir à plus de cohérence et d'équité vis-à-vis des provinces lésées par le système actuel. En attendant, les provinces potentiellement bénéficiaires des rétrocessions maintiennent une pression constante sur le gouvernement central pour que cette disposition soit mise en vigueur sans tarder.

La rétrocession de la RSF et la retenue à la source

Il y a deux types de recettes qui reviennent aux provinces et aux EAD : celles prévues aux articles 121 et 122 du code forestier, qui concernent la RSF, et celles de l'article 175 de la Constitution, qui se rapportent à toutes les autres recettes à caractère national qui sont réalisées par les provinces et les EAD. Le code forestier prévoit que les premières doivent être rétrocédées suivant les modalités qu'il précise, tandis que la Constitution retient le principe de retenue à la source pour toutes les autres recettes à caractère national. En vertu de la hiérarchie des sources du droit, le transfert de la RSF – qui est aussi une recette à caractère national – devra s'effectuer suivant les mêmes mécanismes et dans les mêmes conditions qui seront arrêtées pour toutes les recettes à caractère national allouées aux provinces : à savoir par la retenue à la source, mais dans le respect de la chaîne de la dépense.

Cependant il y a lieu de noter que :

1. Jusqu'à ce jour, aucune rétrocession de la RSF en faveur des EAD n'est encore intervenue, quand bien même la répartition entre le Trésor public et les EAD bénéficiaires ait déjà été clarifiée au niveau de la DGRAD ; et ce en partant de l'année 2003 ;
2. La nouvelle constitution a fixé la quotité des recettes à caractère national à rétrocéder aux provinces, elle est restée silencieuse quant à la quotité due par les provinces aux EAD pour les recettes à caractère provincial qu'elles réalisent ;
3. La chaîne de la dépense en termes d'échanges des données sur support informatique n'est pas encore opérationnelle au niveau des provinces, encore moins au niveau des territoires.

Recommandations

La motivation première de cet article a été de procéder à l'état des lieux de la mise en œuvre d'un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté dans les milieux ruraux forestiers et de proposer des orientations pour en améliorer le fonctionnement et assurer que les populations locales bénéficiaires en tirent réellement profit. Mais il est important de noter qu'au stade actuel de l'évolution de la RDC, aucun scénario ne peut être envisagé sans considérer les orientations nouvellement arrêtées par la Constitution du 18 février 2006, spécialement en matière administrative et de gestion des finances publiques. Un certain nombre de recommandations simples et réalistes peuvent être formulées en ce qui concerne la redevance de superficie et ses 3 volets : la perception, la rétrocession et l'affectation.

Au niveau de la perception de la RSF

Définir la répartition des recettes fiscales entre le pouvoir central, les provinces et les EAD. En effet, la Constitution répartit les matières et les charges entre le pouvoir central et les provinces et détermine en même temps les matières et les charges concurrentes. Il y a lieu également de clarifier la répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux.

Au niveau de la rétrocession

Pour les 40 % de la rétrocession de la RSF et les 40 % des recettes à caractère national à retenir à la source : Convenir, sous réserve des orientations possibles qui pourront découler de la loi sur la décentralisation et de la loi organique sur la Caisse de péréquation, que les 40 % de la RSF ne seront pas envisagés séparément des 40 % des recettes à caractère national. Convenir également que le principe applicable pour la redistribution de la RSF reste la retenue à la source. On notera que la retenue à la source doit être conciliée avec le principe de l'unicité du compte de l'Etat.

Définir le taux de répartition des recettes à caractère national entre les provinces et les entités locales. Beaucoup d'abus ont été relevés dans les rapports existants entre les provinces et les territoires. Il serait recommandé de définir également la clé de répartition entre les provinces et les entités administratives décentralisées et de définir les modalités de transfert des ressources dues aux EAD par les provinces. L'idéal sera d'appliquer aux provinces le même principe de retenue à la source.

Au niveau de l'affectation

Renforcer les institutions provinciales et locales en matière de gestion budgétaire et financière. Si la retenue à la source fonctionne efficacement, les provinces et les entités locales, ou du moins certaines d'entre elles, verront leurs revenus sensiblement augmenter. Et si, par ailleurs, les institutions provinciales et locales ne sont pas renforcées en matière de gestion budgétaire et financière, les risques de dilapidation et de gabegie restent énormes ; notamment celui de les voir gonfler outre mesure leurs salaires, émoluments et autres avantages, au préjudice des intérêts collectifs des populations. La formation devra également concerner les règles et principes en matière de passation des marchés publics, de sorte à éradiquer la corruption et le favoritisme et stimuler la transparence et l'objectivité.

Mettre sur pieds des mécanismes d'accès à l'information et de participation populaire. La meilleure façon d'assurer une participation efficace des populations à la définition des programmes économiques et sociales au niveau provincial et local est d'encourager leur accès à l'information et à la connaissance en matière de programmation économique et de suivi des investissements locaux. C'est ici que l'implication active des organisations de la société civile et l'appui des partenaires sont plus que jamais requis ; et ce, non seulement pour accompagner, former et informer les populations villageoises sur les jeux et enjeux de l'utilisation des fonds publics par ses représentants, mais aussi pour leur apprendre à demander des comptes.

Appuyer la structuration sociale au niveau provincial et local. Il est important qu'émergent des organisations sociales qui puissent se présenter auprès des institutions provinciales et locales et des exploitants éventuels comme des interfaces attitrés pour remonter les besoins et préoccupations des populations dans la programmation économique et sociale et assurer le suivi des projets d'investissement et des marchés publics provinciaux et locaux.

Conclusions

Des analyses faites, il résulte qu'à ce jour, cinq ans après avoir consacré le principe de la rétrocession de la RSF, des grandes incertitudes subsistent encore quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre. Et, avant même que l'on applique la rétrocession de la RSF, la constitution du 18 février 2006 vient confirmer l'option du législateur du code forestier, en remontant de 15 à 40 % la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. L'innovation qu'apporte la constitution touche également à la modalité de transfert de ces 40 % aux entités administratives décentralisées : le principe de la rétrocession annuelle en vertu d'un ordre de paiement du Ministre des Finances s'efface au profit de celui de la retenue à la source, conformément à la Constitution. Le plus grand défi reste sûrement de mettre le pouvoir central et les provinces d'accord sur la fonctionnalité de l'option de retenue à la source.

Un autre défi, non des moindres, tient à la capacité des entités provinciales à assurer une gestion responsable aussi bien des fonds propres que des fonds rétrocédés et à mettre en œuvre un système d'affectation des recettes qui garantissent l'intérêt des populations dans la programmation des investissements et dans l'exécution des marchés publics. Un besoin d'appui institutionnel et de renforcement des capacités techniques s'avère indispensable.

Par ailleurs, les réformes en cours en matière de décentralisation et des finances publiques devront résoudre la question de la part due aux EAD par les provinces et se prononcer sur les modalités de sa rétrocession à celles-ci. Les institutions centrales devront veiller à ce que les provinces tiennent à leurs engagements vis-à-vis des entités locales.

La RDC n'est pas le seul pays où les processus de décentralisation fiscale concernant les ressources naturelles suscitent des difficultés et soulèvent d'importants débats politiques entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. En Bolivie, une crise politique aigüe à propos de la répartition des recettes des ressources naturelles a marqué l'année 2008 et opposé les provinces richement dotées de ces ressources au gouvernement central qui a ses propres objectifs et contraintes en matière de redistribution. La décentralisation, et en particulier la décentralisation fiscale dans des pays inégalement dotés en ressources naturelles et où les recettes des impôts sur le revenu et les sociétés sont très faibles, pose toujours des problèmes aigus d'équité. Les mécanismes de péréquation sont nécessaires, mais leur mise en œuvre suscite souvent de fortes oppositions politiques de la part des

gouvernements locaux richement disposant des plus grandes ressources naturelles. En RDC, ce problème est redoublé par un système qui fait apparaître les recettes fiscales aux points de sortie du territoire ou à la capitale plutôt que dans les provinces d'où sont extraites les ressources. Dans le cas des recettes forestières, les grandes provinces forestières semblent être défavorisées par la règle retenue. Parvenir à une solution équitable et politiquement acceptable ne sera pas chose facile.

Références

- DECNT (Département de l'environnement, conservation de la nature et tourisme)
1984 Rapport du premier symposium national sur les forêts. CCIC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Devers, D. et Van de Weghe, J-P. (éds.) 2006 Les forêts du Bassin du Congo : Etat des forêts 2006. Partenariat des forêts pour le Bassin du Congo. COMIFAC/EC/ USAID/Coopération française, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- DGF. Rapports annuels d'activités exercices 2004, 2005, 2006.
- Djire, A. 2004 Rapport final de l'étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier. Banque Mondiale et Ministère de l'environnement, des affaires foncières et du tourisme & Ministère des finances de la RDC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Journal Officiel de la RDC 2002 Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier.
- Journal Officiel de la RDC 2006 Constitution de la République Démocratique du Congo.
- Karsenty, A., Pousse, E., Roda, J.M., Chezeaux, E., Djire, A., Erdlenbruch, K., Molele, B., Liotet, S., Yambayamba Shuku, N. et Amsini, F. 2003 Revue économique du secteur forestier. Ministère de l'environnement, des affaires foncières et du tourisme et le Ministère des finances, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Liégeois, M. 2008 La décentralisation en RD Congo – Enjeux et défis. Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, Belgique.
- Mpoyi, M.A. 2006 Analyse de l'impact de la réforme forestière sur la pauvreté et le social (AIPS/Forêts) : La redevance de superficie en matière forestière. Perception, rétrocession aux EAD et affectation des sommes rétrocédées : états des lieux. Avocats Verts/Réseau REPEC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Roda, J-M. et Erdlenbruch, K. 2003 Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en République Démocratique du Congo. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier. Banque Mondiale et Ministère de l'environnement de la RDC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- RDC 2006 Document de stratégie de réduction de la pauvreté. Adopté par le gouvernement de la RDC en juin 2006. Kinshasa, République Démocratique du Congo.

Chapitre 9

La gouvernance des revenus forestiers décentralisés en Afrique centrale

Pour le meilleur ou pour le pire ?

P. Bigombe Logo

Résumé

Les réformes forestières entreprises par les pays d'Afrique centrale, tout au long des deux dernières décennies, ont innové, en consacrant, de manière explicite, la décentralisation de la gestion des revenus financiers issus de l'exploitation des ressources forestières. Cette nouvelle approche visait, entre autres, à promouvoir la démocratie locale dans la gestion forestière et, surtout, à faire des ressources forestières un facteur de développement local et de lutte contre la pauvreté. Pour espérer y parvenir, ces pays ont mis en place des instruments de répartition des bénéfices financiers de la gestion des ressources forestières qui se sont concrétisés ou sont en cours de l'être, de manière à rationaliser la valorisation économique des forêts et à favoriser des retombées financières au profit des populations locales. La mise en œuvre de ces instruments devient, progressivement, effective et produit des résultats indéniables en termes de programmes de développement collectifs. Les impacts de ces nouvelles politiques auraient pu être considérables si ces processus ne faisaient pas face à des problèmes de gouvernance dont les plus importants sont liés à la reproduction locale du modèle rentier de l'Etat central, au faible ancrage de l'Etat de droit, aux logiques de prédation et de clientélisme et au déficit des mécanismes de reddition des comptes des bénéficiaires des pouvoirs de gestion des revenus forestiers locaux.

Introduction générale

La gestion décentralisée des ressources forestières est devenue une référence convenue des doctrines et des pratiques du développement durable. Face à l'incapacité des politiques centralisées de gestion des forêts à accroître le bien-être des habitants, un nouveau paradigme, basé sur le transfert de certains pouvoirs aux collectivités territoriales décentralisées et aux communautés villageoises s'est, peu à peu, imposé. Il a été intégré dans les nouvelles politiques et législations forestières d'Afrique centrale (Compagnon et Constantin 2000). L'affectation au niveau local d'une partie des revenus issus de l'exploitation de la forêt et de la faune relève de ce paradigme. Cette réforme devait conduire à une rationalisation de l'utilisation des ressources forestières et des revenus

associés. Analysée au départ, à tort ou à raison, comme une simple réforme administrative et technique, appelée à renforcer l'efficacité de l'action publique, on s'aperçoit aujourd'hui que ses implications dépassent largement ce champ de préoccupations. Elle conduit en outre, à (re) penser la configuration et l'exercice du pouvoir dans des sociétés complexes, à questionner la nature profonde même de l'Etat dans cette configuration, c.-à-d., les processus politiques sous-jacents à une telle évolution et leur ancrage dans les trajectoires historiques, sociales et culturelles des sociétés concernées. Elle invite à analyser « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement » (Campbell 2001, p. 119-148) ou, plus globalement, la manière dont l'Etat et ses ramifications locales assument leurs fonctions en matière de gestion des revenus financiers de l'exploitation des ressources naturelles.

L'Afrique centrale abrite le Bassin du Congo, le second plus grand massif forestier du monde. Ses forêts couvrent près de 204 millions d'hectares et renferment 45 % de la biodiversité mondiale. Elles suscitent un intérêt indéniable pour les populations, les Etats et la communauté internationale (Boukongou 2005, p. 141-154). Près de 30 millions de personnes, comprenant plus de 150 groupes ethniques, y vivent. Leur présence remonte à des périodes très variables. Des vestiges d'occupation humaine, vieux de plusieurs centaines de milliers d'années, ont été trouvés en plusieurs endroits du massif actuel.¹ Les forêts assument des fonctions sociales et culturelles importantes pour toutes ces populations, en particulier pour les populations « Pygmées » dont la survie dépend largement des ressources forestières (Oyono 2004, p. 42-53). Pour les Etats, leur exploitation procure des revenus financiers, ce qui constitue un atout dans la lutte contre la pauvreté.

Dans la plupart des pays abritant une industrie du bois, le secteur forestier constitue le deuxième secteur le plus important de l'économie, après le pétrole, l'agriculture ou les mines (Karsenty 2002, p. 7 ; Perez *et al.* 2005, p. 221-236). Les superficies attribuées à l'exploitation ont beaucoup augmenté au cours des dernières décennies. Pour l'ensemble de la région, elles atteignaient 49 400 000 ha en 2004, soit 36 % de la superficie totale des forêts de production et 27 % de la superficie totale des forêts denses humides. En Guinée Equatoriale, au Gabon, en République Centrafricaine (RCA) et en République du Congo (RC), 77 à 93 % des forêts ont été allouées (COMIFAC 2007). En République Démocratique du Congo (RDC), les attributions ne couvrent que 18 % des forêts de production du fait que beaucoup de permis d'exploitation ont été annulés en 2003. Parallèlement, la production a elle aussi beaucoup augmenté : elle a atteint 8,5 millions de m³ pour l'ensemble de la région en 2004. Le Gabon vient en tête, suivi du Cameroun et de la RC.

En plus de la fiscalité générale à laquelle sont assujetties les entreprises forestières, il existe une fiscalité spécifique au secteur forestier. Pour l'exploitation forestière, on a une redevance de superficie, dont la dénomination varie suivant les pays. Elle s'applique sur l'ensemble de la concession, y compris sur les parties ne faisant pas l'objet d'une exploitation au cours de l'année fiscale, et sur les portions considérées comme « improductives » ; une taxe sur les volumes abattus (la taxe d'abattage), généralement

1 Près du parc national de la Lopé au Gabon, ont été découverts des outils de pierre taillée datés d'au moins 480 000 ans (Oslisly 1994, 1998 et 2001).

indexée sur la valeur des essences ; et enfin une taxe à l'exportation, utilisée comme outil d'incitation à la transformation locale du bois. Les exportations de grumes font généralement l'objet d'une taxation élevée, alors que les exportations de bois transformé peuvent être exonérées de taxes, comme au Gabon par exemple.

Au sein de cette fiscalité spécifique, les réformes intervenues au cours de la décennie 90 ont institué au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, au Gabon et en République Démocratique du Congo une fiscalité forestière décentralisée dont les objectifs sont, entre autres, d'asseoir une gestion durable des ressources forestières et d'accroître la contribution de la gestion des forêts à la lutte contre la pauvreté (Nguiffo *et al.* 2007, p. 9-27). Il s'agissait de réparer, en quelque sorte, une injustice dont auraient longtemps souffert les populations forestières qui ne bénéficiaient pas directement des revenus issus de l'exploitation.

L'avènement de la fiscalité forestière décentralisée s'est matérialisé par la rétrocession d'une partie des revenus issus de l'exploitation du bois et de la faune sauvage aux collectivités locales et aux communautés villageoises. Elle occupe aujourd'hui une place de choix dans la gouvernance des pays d'Afrique centrale. Elle traduit l'intéressement des populations à la fiscalité forestière et faunique et marque une innovation majeure de la gestion forestière (Odd-Helge Fjellstad 2001, p. 128-141 ; Jens Friid Lund 2007).

Six pays ont mis en place ces mécanismes de rétrocession locale des revenus forestiers : le Burundi, le Cameroun, la RCA, la RC, le Gabon et la RDC. A partir des expériences Camerounaises et Gabonaises qui semblent plus avancées en pratique, cette étude pose la question de savoir comment les Etats ont assuré la mise en œuvre effective de cette réforme ? Quelles logiques de gouvernance président à l'utilisation des fonds issus de la fiscalité forestière décentralisée dans la construction du développement des régions concernées ? Au-delà des aspects plus ou moins techniques ou éthiques, comment les sociétés locales se sont appropriées ces réformes ?

Les réponses à ces questions sont apportées en deux étapes. La première donne un aperçu global de la configuration normative de la réforme dans les Etats d'Afrique centrale (I) et la seconde analyse le sens et les enjeux de gouvernance liés à l'utilisation de ces mécanismes dans la construction du développement local (II).

La configuration des systèmes de rétrocession des revenus de l'exploitation du bois et de la faune aux collectivités locales et aux communautés villageoises

La structure des systèmes de fiscalité décentralisée n'est pas uniforme en Afrique centrale. Elle recoupe une diversité de mécanismes, plus ou moins variables d'un pays à l'autre et fondamentalement dynamique. Schématiquement, deux types de mécanismes ont été instaurés : la parafiscalité et le système de partage des taxes forestières entre l'Etat, les collectivités locales et les communautés villageoises.

Emergence et consolidation de la parafiscalité

La parafiscalité regroupe l'ensemble des contributions qui ne sont pas prévues dans les lois des finances, mais qui sont fixées par des textes réglementaires et dont les exploitants forestiers s'acquittent en toute régularité. Cela concerne le Cameroun, la RC et, dans une certaine mesure, le Gabon.

Au Cameroun, la parafiscalité a trait, principalement, à la contribution des exploitants forestiers à la réalisation des infrastructures socio-économiques définies dans les cahiers de charges des exploitants et aux 1 000 F CFA par mètre cube de bois exploité pour les ventes de coupe institués par la lettre circulaire n° 370/LC/MINEF/CAB du Ministre de l'environnement et des forêts du 22 février 1996 au bénéfice des communautés villageoises riveraines. Cette contribution obligatoire, aujourd'hui suspendue, était inscrite au cahier de charges des exploitants.

Les ventes de coupe sont des permis d'exploitation attribués en dehors du domaine forestier permanent, d'une durée de 3 ans et ne dépassant pas 2 500 hectares.² Elles sont attribuées par arrêté du ministre chargé des forêts, à la suite d'un appel d'offres public et de l'avis d'une commission interministérielle. Mise en place à la fin de l'exercice 1996–1997, cette contribution, nommée localement « taxe », de 1 000 F CFA, s'est généralisée et a atteint des proportions importantes au cours des exercices 1997–1998 et 1998–1999. Elle est toujours en vigueur puisque les ventes de coupe continuent à être attribuées.³ La taxe de 1 000 F CFA/m³ se présente donc comme la contribution formelle des exploitants forestiers à la réalisation des œuvres sociales définies dans les cahiers de charge.

En RC, la parafiscalité se développe dans les expériences des fonds de développement mis en place par les sociétés forestières. Ceci est apparu avec l'initiative volontaire d'un concessionnaire, en l'occurrence, la Congolaise Industrielle du Bois (CIB), dans le cadre des mesures sociales prises pour l'aménagement et la certification FSC de ses concessions. Elle consiste en la mise sur pied d'un fonds de développement local devant « contribuer au développement local et à la lutte contre la pauvreté ». Le plan d'aménagement de l'UFA dispose que « ce fonds, commun à l'UFA, sera alimenté par une redevance de 200 F CFA par m³ sur le volume commercialisable exploité dans l'UFA. Ce fonds est destiné à financer des projets d'intérêt général, au bénéfice des populations locales (...). Ce fonds de développement sera géré par un comité bénévole de gestion, constitué de représentants de l'administration forestière, de la préfecture, des collectivités locales, de la CIB, des ONG locales et des populations locales. Une convention tripartite sera établie pour préciser notamment les modalités de gestion des fonds, les critères de sélection et d'éligibilité des projets financés, les rôles de chacun des membres du comité de gestion, etc. Ce fonds de développement vient compléter les fonds publics issus de la taxe de superficie payée par l'entreprise, qui doit être affectée partiellement au financement effectif du développement local » (CIB 2005, p. 153).

2 Article 55 (1) de la loi du 20 janvier 1994 portant sur le régime des forêts, de la faune et de la pêche.

3 Il était prévu que la dernière attribution des ventes de coupe se ferait en 2002 de façon à ce que cette forme d'exploitation prenne fin en 2004. Mais, en septembre-octobre 2003, un appel d'offres public d'attribution de nouvelles ventes de coupe a été lancé. Jusqu'ici, apparemment, la décision envisagée au départ n'est pas totalement appliquée.

Le fonds de développement de l'Unité forestière d'aménagement (UFA) de Kabo, certifiée FSC depuis mai 2006, est opérationnel. La première session inaugurale du conseil de concertation qui est chargé de sa gestion s'est tenue le 25 septembre 2007 à Pokola ; et la deuxième session ordinaire le 27 décembre 2007. Deux des six microprojets soumis par les communautés villageoises riveraines de l'UFA ont été approuvés.

Le système de parafiscalité le plus intéressant se développe au Gabon. A l'origine, la législation forestière Gabonaise n'a pas institué de parafiscalité destinée aux communautés villageoises. Néanmoins, la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier, en son article 251, a prévu la redistribution de la redevance forestière aux populations locales. En prévision de cette disposition dont le décret d'application est toujours en cours d'élaboration, la Compagnie Equatoriale des Bois (CEB) a mis en place un mécanisme novateur et volontaire en 2000 sous la forme d'une convention tripartite qui concerne 15 villages et 4 919 habitants des départements de la Sébé-Brikolo et de la Léconi-Lékori. Cet accord porte sur le versement de 1 000 F CFA par m³ de grume exporté par l'entreprise. Les sommes générées sont distribuées sur la base des finages gérés par les associations des villages et destinées à la construction de maisons pour les familles et les enseignants, de cases d'écoute, d'écoles, l'organisation de cérémonies locales et l'achat de gasoil pour les groupes électrogènes.

L'institutionnalisation de la parafiscalité ne fait pas l'unanimité et fait l'objet d'appréciations contradictoires parmi les acteurs de la gestion forestière. Les industriels pensent qu'elle constitue une taxe de trop. Les administrations laissent faire et essaient, au maximum, d'en tirer le plus grand profit. Les communautés villageoises luttent pour le contrôle de ce qu'elles considèrent comme le moyen le plus adapté de leur accès aux bénéfices de l'exploitation forestière. Les évolutions actuelles montrent que si des mesures préventives ne sont pas prises, on risque une récupération par l'administration des opportunités offertes par la parafiscalité destinée au développement local et, en fin de compte, vers une reproduction des logiques prédatrices qui semblent prédominer dans la gestion locale de la fiscalité décentralisée.

Les systèmes de partage des taxes et redevances forestières entre l'Etat, les collectivités locales et les communautés villageoises

Au Cameroun, la fiscalité forestière décentralisée est adossée sur la redevance annuelle de superficie. Elle a été instituée par la loi forestière de 1994 et reprise depuis lors par les différentes lois des finances. Elle concerne tous les titres d'exploitation des forêts attribuées par appel d'offres (concessions et ventes de coupe) et sont liées à la superficie couverte par les titres.⁴

Elles sont régies par des dispositions de 1994, de son décret d'application n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, d'autres textes plus récents et les lois des finances en vigueur. La loi de 1994 dispose en effet

⁴ Les concessions forestières sont attribuées à titre provisoire pour les trois premières années et pendant ce temps la redevance forestière est basée uniquement sur le prix plancher fixé par la loi des finances en vigueur (Nguiffo 2001). Et si les critères et exigences de l'aménagement sont satisfaits par le concessionnaire, il est accordé un titre définitif pour 15 ans renouvelable une fois. La redevance est alors calculée sur la base du prix plancher et de l'offre financière telle que déterminée par l'attributaire du titre.

que : « en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises en exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés (...) La contribution des œuvres sociales est reversée en totalité aux communes concernées. Elle ne peut recevoir aucune autre affectation ».⁵

Les redevances forestières annuelles sont calculées sur la base l'offre financière retenue lors de l'appel d'offre. Son produit est réparti entre l'Etat (50 %), les communes concernées (40 %) et les communautés villageoises riveraines (10 %). Les sommes résultant du recouvrement de la part due aux communautés sont reversées au receveur municipal compétent.⁶ Chaque fois que le territoire exploité couvre le territoire de plus d'une commune, la part revenant à chaque commune est calculée au prorata de la superficie couverte.⁷ Pour les concessions forestières, elle est payée en 3 tranches annuelles, dès la première année de la convention provisoire. Les fonds destinés aux communes sont intégrés dans les budgets communaux. Ceux destinés aux communautés villageoises riveraines sont gérés par des comités de gestion des redevances forestières composés des maires ou leurs représentants ayant la qualité de conseillers municipaux, les receveurs municipaux (trésoriers), les responsables locaux de l'Administration forestière (rapporteurs), un commissaire aux comptes désigné par les communautés villageoises et six membres représentants les communautés villageoises riveraines.

La rétrocession des revenus issus de l'exploitation de la faune est calquée sur le même schéma. Une note ministérielle de 1999 stipule que la taxe payée par les guides de chasse, dans le cadre de l'exploitation des zones d'intérêt cynégétique (ZIC), est redistribuée selon la même clé de répartition que la redevance forestière annuelle. Lorsque des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) sont données en affermage à des guides de chasse, des compensations directes sont allouées aux communautés villageoises propriétaires et 10 % de la taxe d'affermage leur est rétrocédée.

En RCA, les taxes d'abattage et de reboisement sont à considérer. La taxe d'abattage porte sur 7 % de la valeur mercuriale du bois exploité. Elle est répartie entre l'Etat (40 % pour le trésor public), le Fonds forestier (30 %) et les communes (30 %). La taxe de reboisement (11 % de la mercuriale), est répartie entre l'Etat (50 % au Trésor Public et 25 % au Fonds forestier) et les communes concernées (25 %). Les instructions présidentielles du 16 mai 2007 ont interdit le versement direct des taxes forestières aux autorités communales et fait obligation aux communes bénéficiaires d'ouvrir un compte bancaire où seront logés ces fonds ; leur utilisation effective est conditionnée à l'élaboration d'un programme communal annuel d'activités. Le maire et le receveur payeur ou l'agent spécial sont solidairement responsables des éventuelles malversations financières.⁸

5 Article 68(1) et (2) de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant sur le régime des forêts, de la faune et de la pêche.

6 Loi du 20 janvier 1994, art. 68, al. 1 ; décret n° 98/009 du 23 janvier 1998 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits, redevances et taxes relatifs à l'activité forestière, art. 10, al. 3.

7 Loi des finances de l'exercice 1999–2000, art. 11.

8 Instructions présidentielles du 16 mai 2007 sur l'utilisation des taxes forestières affectées aux communes en République Centrafricaine, Bangui, mai 2007, 03 pages.

En RC, les taxes concernées sont la taxe de superficie et les revenus touristiques. La taxe de superficie est destinée au développement des régions. Elle est prévue par l'article 91 du code forestier de 2000 et ses modalités sont définies par un décret de 2002 fixant les modalités de répartition des 50 % de la taxe de superficie destinés au développement des départements. L'article 91 de la loi stipule que « la taxe de superficie est perçue annuellement par l'administration des eaux et forêts auprès des titulaires des conventions. Elle alimente à 50 % le fonds forestier et à 50 % un compte spécial ouvert au trésor public, destiné au développement des régions (...) ». Les articles 2 et 3 du décret, indiquent « les 50 % de la taxe de superficie destinés au développement des départements qui alimentent un compte spécial ouvert au trésor public sont répartis de manière égalitaire entre tous les départements » et « en cas de développement d'un programme national ou local spécifique, la répartition prévue (...) peut faire l'objet de dispositions particulières en Conseil des ministres ». Le trésorier payeur général procède à la répartition qui doit être reflétée dans le budget des départements en termes de subventions de l'Etat à leur développement. Aucun pourcentage n'a été prévu pour être rétrocédé de manière plus ou moins directe aux populations locales et autochtones.

Bien que le fonds soit effectivement approvisionné au trésor public, la rétrocession explicite de ces fonds aux départements pose encore des problèmes. Même dans le cas où des fonds sont affectés au développement des régions, il n'est pas possible d'établir une distinction entre les fonds octroyés aux départements dans le cadre du budget de l'Etat et les fonds générés par l'exploitation forestière. Dans cette logique, l'étude de la Banque Mondiale (2006) indique que la mise en œuvre de la rétrocession « est inexistante puisque depuis 2000, aucun mécanisme de transfert de fonds n'aurait été mis en place entre le Ministère de l'économie, des finances et du budget et les administrations locales (les conseils départementaux et de district sont compétents en matière de développement local y compris la foresterie). Il faut aussi souligner que cette disposition n'assure pas explicitement une redistribution vers les populations locales et semi-nomades et le risque existe que ces fonds soient captés en majorité par les agglomérations urbaines. Enfin, la rétrocession vers les populations locales doit suivre le critère de l'équité : en d'autres mots, elle doit s'assurer que les populations qui se trouvent dans les zones plus défavorisées (enclavement, baisse de richesse de la ressource) puissent bénéficier autant que celles qui sont dans des zones où l'activité est plus intense et les recettes forestières plus consistantes » (Banque Mondiale 2006, p. 80).

La perception et la gestion des revenus touristiques ne sont pas encore non plus bien définies. Mais, des expériences pilotes intéressantes sont développées autour de certaines aires protégées. Il s'agit, par exemple, des Réserves de Lésio Louna et de Sud-ouest Léfini. De 2003 à 2005, les revenus issus du tourisme dans les deux réserves ont donné la somme globale de 6,3 millions F CFA (MEFE 2005). Pour le Parc National de Nouabale-Ndoki, les revenus générés pour les populations riveraines, de Bomassa notamment, sont évalués à 1,86 millions pour l'année précédente et à 1,9 pour la même période.⁹ Les fonds issus du tourisme destinés aux communautés ont été utilisés pour la réalisation de structures sociales : l'école, le centre de santé et le foyer communautaire de Bomassa. Ces structures sont accessibles à la fois aux populations Bantu et aux Pygmées Bangombé.

9 Entretien avec Marc Gately, Directeur du Projet WCS/PNNN, Bomassa, 10 juin 2006.

En RDC, le code forestier de 2002 prévoit que 40 % de la redevance de superficie doit être affecté aux entités administratives décentralisées où l'exploitation se déroule, 25 % pour la province et 15 % pour la collectivité rurale (Diaw et Milo 2006, p. 40). Cette mesure n'est pas encore appliquée.

Il faut situer le mouvement d'institutionnalisation de la fiscalité forestière décentralisée dans le contexte des réformes forestières de la décennie 90 (Diaw, Oyono et Sangkwa 2006, p. 317-367). Les trajectoires de gouvernance qui sous-tendent l'effectivité de cette réforme invitent à mettre en perspective le lien entre les pouvoirs concédés aux populations locales dans la gestion des revenus forestiers et la recherche du bien-être.

Les logiques de gouvernance des revenus forestiers décentralisés

Bien que la mise en place des systèmes de rétrocession d'une partie des revenus financiers issus de l'exploitation du bois et de la faune aux collectivités territoriales décentralisées et aux communautés villageoises soit lente, on observe tout de même une souscription plus ou moins générale des pays à cette approche. Elle se traduit par la mise en œuvre effective des mécanismes institués et des pratiques de gestion susceptibles de servir de référentiel pour une évaluation qualitative des expériences avancées, à partir de critères de rentabilité et de gouvernance : essentiellement la disponibilité effective des revenus rétrocédés, la pertinence et l'efficacité des institutions de gestion, la redevabilité et la reddition des comptes, la tangibilité des effets et des impacts socio-économiques.

La disponibilité effective des revenus financiers rétrocédés

Les revenus arrivent-ils réellement à leurs destinataires ? La réponse est oui pour deux pays : le Cameroun et le Gabon. Les autres élaborent encore les mécanismes formels de gestion des revenus décentralisés.

Au Gabon, l'expérience pionnière de la CEB (Nguimbi et Nzang Oyono 2007 ; Nguimbi, Roulet et Nzang Oyono 2007 ; Massoukou 2007) porte sur le versement de 1 000 F CFA par mètre cube de grume exportée. Le fonctionnement du système repose sur des procédures simplifiées. Le comité de gestion a été remplacé dans chaque village par une association en charge de la gestion des revenus versés. Une clé de répartition territoriale en fonction des finages a été préférée au prorata du nombre d'habitants envisagé dans la convention. Les sommes générées sont distribuées sur la base des finages et gérées par les associations des villages. Au 15 août 2007, 779 479 247 F CFA ont été dégagés par la convention et distribués aux douze villages riverains.

La rétrocession est aussi effective au Cameroun. Cette effectivité concerne à la fois la quote part des communes et celle destinée aux communautés villageoises. Les paiements effectifs ont commencé à la fin de l'exercice 1996/1997 et se sont développés l'année suivante. En l'absence d'un cadre formel d'organisation de la gestion de ces revenus, en

particulier pour ceux destinés aux communautés villageoises, les autorités administratives locales, préfets et sous-préfets, d'une part, et les exploitants forestiers, d'autre part, ont développé des pratiques de distribution et de versement des fonds basées sur des paiements directs, en espèce et en nature, aux communautés, ou un paiement d'une partie en espèce à la commune et une contribution en nature aux populations locales. Dans cette logique, l'argent destiné aux communautés villageoises riveraines était remis de manière solennelle par les autorités administratives locales, au cours d'une réunion de tout le village, au chef du village ou au président du comité de gestion, en présence de l'exploitant forestier, des élus locaux, des élites et des partenaires locaux de développement. L'arrêté conjoint MINEFI-MINAT du 29 avril 1998 est venu changer cette orientation. Les fonds communautaires sont gérés par un comité de gestion présidé par le maire territorialement compétent. De 2000 à fin 2006, un montant de 40,5 millions F CFA¹⁰ a été rétrocédé aux communes et communautés.

A côté des redevances liées à l'exploitation du bois, les populations bénéficient aussi des revenus issus des zones de chasse affectées aux safaris. Les dispositions réglementaires le permettant sont déjà mises en application dans le sud-est et le nord du Cameroun (Noupa 2003, p. 8-11). Avant cette décision ministérielle, la convention de Mambélé du 08 juin 1999 avait déjà défini cette grille de partage des revenus fauniques entre l'Etat, les communes concernées et les communautés villageoises riveraines. Les montants générés sont significatifs même s'ils sont plus faibles que les revenus générés par l'exploitation du bois. Les revenus générés par les activités des ZICGC dans l'est de 2000 à 2004 ont été évalués à la somme globale de 42 815 094 F CFA.

L'efficacité limitée des institutions de gestion des revenus forestiers locaux

La mise en œuvre des mécanismes de rétrocession des revenus fiscaux s'est traduite par des retombées encore marginales sur le développement local. Au Cameroun, par exemple, à peine 20 % seulement des revenus forestiers destinés aux communes et aux communautés sont effectivement investis dans les actions de développement local (Milol et Pierre 2000, p. 34). L'efficacité des institutions de gestion reste une préoccupation importante.

La création des comités de gestion des redevances forestières relève d'une autorité administrative déconcentrée, en l'occurrence les sous-préfets ou les chefs de district territorialement compétents. Placés sous leur tutelle, ils sont chargés, en principe, de l'adoption des programmes et plans de travaux et des budgets correspondants, de la répartition des ressources allouées aux projets en fonction des priorités et des revenus disponibles, du suivi et du contrôle de l'exécution des projets financés par les revenus destinés aux communautés villageoises. Ils se réunissent au moins une fois tous les trois mois. Les travaux sont ouverts aux personnes-ressources et aux représentants des administrations techniques invités en raison de leurs compétences. Ils ne peuvent valablement délibérer qu'en présence de plus de la moitié des membres et les décisions sont prises à la majorité simple. Ainsi, ils sont appelés à fonctionner comme des assemblées

10 Chiffres obtenus à la suite de la compilation des données reçues du Programme de sécurisation des recettes forestières du Cameroun, décembre 2007.

paritaires, c'est-à-dire, comme des arènes de circulation de l'information et des instances de décision collective. Mais, en pratique, les comités de gestion sont davantage capturés par les maires, les conseillers et les receveurs municipaux qui influencent et contrôlent l'essentiel de leurs activités.

Dans l'expérience de la CEB au Gabon, la gestion du fonds de développement devait être confiée au départ à un comité de gestion, composé des représentants des administrations des eaux et forêts et de l'intérieur, du conseil départemental, de la CEB et d'un représentant par village. Ce comité était en outre chargé des opérations administratives, financières et comptables, c'est-à-dire, analyser et sélectionner les projets présentés par les villageois, adopter les budgets, autoriser les financements, suivre et contrôler l'exécution. Les critères d'éligibilité des projets envisagés étaient : l'adéquation du projet aux besoins réels et prioritaires des populations, le coût du projet par rapport au montant disponible dans la somme affectée au village et la possibilité éventuelle de création d'emplois. Une convention tripartite fut créée et intégrée dans le cahier des charges (art. 7) signé le 3 mars 2000 par le Ministre des forêts pour lui donner un caractère légal. Les partenaires de cette convention sont l'administration forestière (chargée de veiller à l'application de la loi et à la vérification de la redevance promise par la CEB), la CEB, les villages et les regroupements représentés par une association, élue, structurée, qui reste sous l'autorité des chefs de village, de regroupement et de canton.

Mais, en dépit de l'organisation de plusieurs missions de sensibilisation, les populations ont rejeté le comité de gestion jugé complexe. La CEB a proposé que l'argent soit versé sur la base des « *zones villageoises* ». Le bureau de l'association de chaque village serait chargé de la gestion de cet argent. Cette proposition a modifié le projet de la convention. Le comité de gestion a été remplacé dans chaque village par une association en charge de la gestion des fonds versés (Massoukou 2007, p. 19 ; Ondo 2000). Dans l'ensemble, les arrangements institutionnels autour de la gestion des revenus forestiers font la part belle aux élus locaux et aux lettrés, en particulier, les fonctionnaires retraités, les diplômés sans emploi retournés dans les villages et à quelques notabilités locales. Ils sont montés à la hâte, sans recul et sans suivre les démarches participatives nécessaires à l'adéquation sociale des comités créés. Ils n'ont pas un véritable ancrage local et une légitimité sociale établie. Ils consacrent l'émergence d'une élite forestière et marginalisent, dans la plupart des cas, les détenteurs traditionnels des pouvoirs sur les forêts. Ces mécanismes posent la question de la représentation démocratique légitime dans la gestion décentralisée des revenus forestiers. Ils privilégient les mécanismes d'auto-désignation et de cooptation en lieu et place des élections ouvertes. L'auto-désignation est développée par les chefs de village, les notables et les élites qui s'imposent dans les institutions de gestion des revenus forestiers. La cooptation est prégnante dans le choix des membres des comités de gestion des redevances forestières. Les maires, présidents des comités de gestion, cooptent des dépendants, des obligés, des parents et des clients pour s'assurer une allégeance infaillible dans la gestion des comités (Oyono et Efoa 2006, p. 157-160). Il s'en dégage une faiblesse des mécanismes de redevabilité et de reddition des comptes des responsables des comités de gestion. Le système retenu pour leur montage les conditionne à une redevabilité à l'endroit des autorités administratives et des élites politiques centrales, et très peu à une redevabilité, envers les communautés villageoises. Les acteurs locaux bénéficiaires des

responsabilités et des pouvoirs dans la gestion locale des revenus forestiers ne rendent pas compte de l'exercice de leurs pouvoirs aux populations villageoises et à l'Etat : les processus actuels de reddition des comptes et de contrôle des décisions en matière de gestion locale des revenus forestiers sont encore assez faibles et généralement inexistants (Nguiffo et Djeukam 2002, p. 32-35).

La gestion des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire et des redevances fauniques rencontre les mêmes difficultés. Leur mise en place n'a pas encore suffisamment tenu compte de la complexité des structures sociales locales et de la lenteur de compréhension, d'adhésion et d'intégration de certains groupes sociaux, tels que les « Pygmées » Baka, dans les processus de modelage des normes et des dynamiques de gestion des espaces forestiers et des ressources de la biodiversité. Les femmes, les « Pygmées » Baka et les immigrants dits temporaires ne sont pas suffisamment représentés dans les comités de valorisation des ressources fauniques (COVAREF) (Njounan Tegomo 2003 ; Madingou 2004 ; Sayer 2004). Pourtant, ce sont des populations qui mènent d'importantes activités dans les forêts locales. L'indifférence apparente qu'elles manifestent aujourd'hui dans la gestion des ZICGC est une forme de contestation et de rejet des mécanismes de représentation socio-ethnique mis en place par les techniciens et les leaders villageois (Madingou 2004).

Toutefois, les problèmes de gouvernance n'ont pas totalement empêché des réalisations socio-économiques tangibles dans certaines régions. La gestion locale de revenus a généré des effets socio-économiques qui n'auraient pas existé si ces réformes n'avaient pas été entreprises. A titre d'exemple, l'expérience de la CEB a contribué à l'amélioration de l'habitat dans les villages bénéficiaires et à la mise en place des infrastructures et des équipements sociaux (construction d'une école à Otoundou, d'un dispensaire à Ondzeye et des foyers culturels à Otoundou et Ossélé, achat des antennes paraboliques avec abonnement Canal+ France, des maillots des équipes de football, des tronçonneuses, la réparation des groupes électrogènes. A cela il faut ajouter les assistances sanitaires, les soutiens en cas de décès, la réhabilitation de cimetières, les prêts sans intérêts pour certains membres des communautés villageoises. Les maisons sont construites et adaptées. Les travaux sont exécutés soit par un entrepreneur, soit par les villageois organisés en équipe de tâcherons avec une rémunération journalière (Massoukou 2007, p. 22 ; Nguimbi, Ntountoume et Nzang Oyono 2006). Les réalisations sociales dans les communautés bénéficiaires des revenus forestiers portent essentiellement sur les infrastructures sociales, l'acquisition et la gestion des forêts communautaires. Dans la même dynamique, une étude récente de la gestion de la redevance forestière annuelle dans le village de Djolempoum, dans la commune rurale de Mindourou, dans le département du Haut-Nyong, à l'est du Cameroun, confirme ces tendances (Mbetoumou *et al.* 2006).

La situation semble plus négative en ce qui concerne l'investissement des fonds issus de la gestion de la faune au Cameroun. Il se dégage une dynamique de bureaucratisation perceptible dans la répartition et la gestion des fonds des COVAREF. Ce tableau montre que plus de 50 % des revenus des COVAREF sont consacrés au fonctionnement et à la construction des sièges et le reste à la réalisation des infrastructures sociales communautaires.

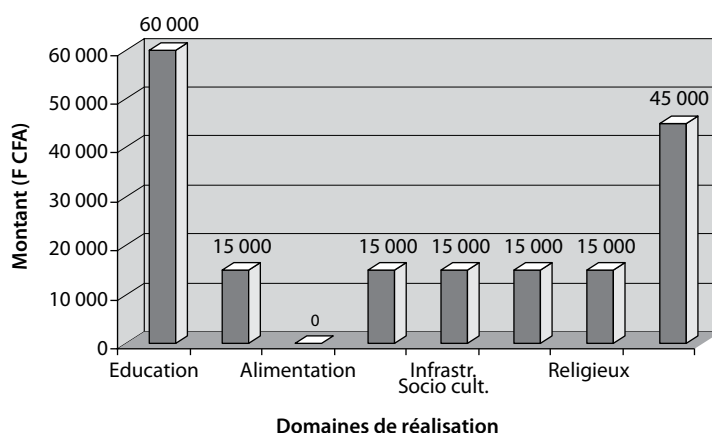


Figure 9.1 Champs d'affectation des 10 % de la RFA dans le village de Djolempoum

Source : Mbetoumou *et al.* 2006

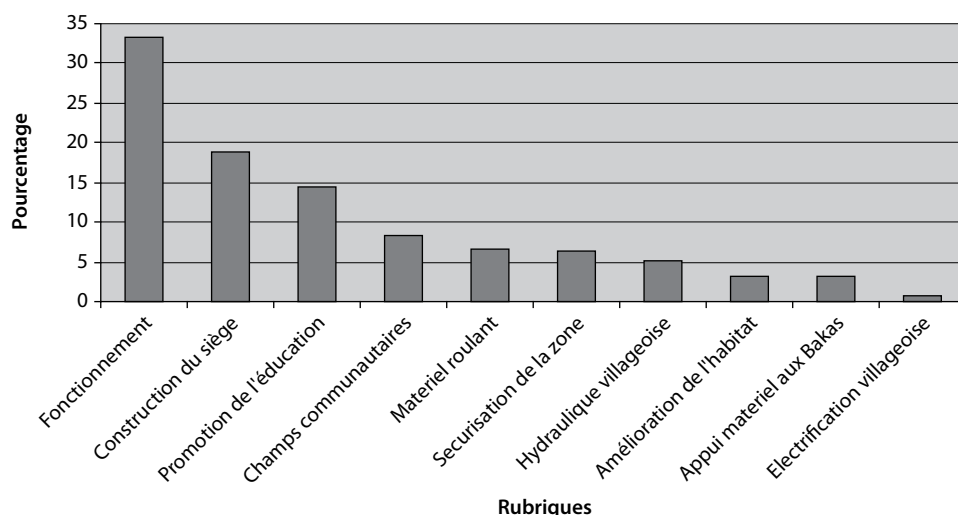


Figure 9.2 Distribution en pourcentage des allocations des fonds COVAREF à l'Est par domaine

Source : Bigombe et Nguetti 2006

En dépit de ces réalisations tangibles, les effets attendus en termes de transformation des sociétés locales restent faibles dans plusieurs villages, tout comme les retombées sur leur développement. Les stratégies individuelles d'accaparement et les problèmes de gouvernance conduisent à la mauvaise gestion de ces revenus. Au Cameroun, à peine 20 % des fonds destinés aux communes et aux communautés villageoises sont effectivement investis dans les actions de développement local (Milol et Pierre 2000, p. 34). Les anciens et les nouveaux « *big men* » locaux utilisent ces fonds pour asseoir la constitution de leurs patrimoines privés (Laurent 2000, p. 169-181) et la faiblesse de la planification locale fait le reste. Les gestionnaires locaux semblent reproduire le modèle prédateur étatique caractérisé par la fréquence des détournements de fonds (Karsenty 1999). Le schéma camerounais actuel de gestion locale des revenus forestiers met en scène une alliance prédatrice et clientéliste entre l'Etat central, les collectivités territoriales

décentralisées et les comités de gestion des redevances forestières, entre le pouvoir et les notables politiques locaux. Les ressources financières dérivant de la rente forestière et affectées aux collectivités et aux communautés locales sont privativement appropriées (Nguiffo 2001, p. 14), à travers l'intégration des comptes communautaires (10 % de la RFA) aux comptes communaux, la surfacturation des travaux, des retenues abusives et des taxes imaginaires ou un simple détournement des fonds.

Un sentiment de frustration, de découragement et de désarroi traverse aujourd'hui les régions forestières camerounaises bénéficiaires des revenus forestiers. Ceci invite à relativiser les possibilités de développement des communautés villageoises à partir de l'exploitation des ressources forestières. Au stade actuel, les pertes économiques, culturelles, sociales et matérielles engendrées par l'exploitation forestière industrielle sur les forêts utilisées coutumièrement ne semblent pas compensées par les bénéfices collectifs. Ainsi, par exemple, de nombreuses familles de populations Pygmées vivant pourtant dans la mouvance des régions bénéficiaires de revenus forestiers locaux vivent dans la misère et le dénuement. L'expérience gabonaise pose, quant à elle, des problèmes de redistribution et d'accès équitable aux bénéfices entre et au sein des villages, à court et à long terme. Il apparaît clairement que le modèle de gestion basé sur le finage devient un facteur limitant pour le choix des projets. Les villages dont les finages sont peu exploités ne peuvent pas se permettre de grands travaux. Les disparités des surfaces forestières exploitées par l'entreprise conduisent aux disparités dans l'affectation des fonds et des investissements sociaux. Au sein des villages, le choix de la construction des cases d'habitation a fait l'unanimité, compte tenu de son importance dans la construction des identités locales. Leur répartition ne se fait pas de manière individuelle, mais sur la base du nombre de familles résidentes dans le village et selon leur taille. La pratique courante est l'attribution d'une maison à chaque famille, ensuite l'option a été prise de rajouter une seconde aux familles nombreuses. Massoukou relève que « la répartition à l'intérieur des villages n'est pas tout aussi équitable. Comme le dit le secrétaire général de l'association d'Otoundou : « le partage n'était pas équitable parce que certaines familles se sentaient défavorisées. Cela a entraîné des bruits dans le village. Pour que cela soit équitable, il fallait aux moins deux cases par famille sans tenir compte du nombre de personnes par familles. Il nous fallait 40 cases et non 30 ». Dans la mesure où la forêt est un bien collectif, ils estiment avoir tous les mêmes droits sur les bénéfices générés de son exploitation, par conséquent, si le choix est fait de construire deux cases par familles, toutes les familles quelle que soit la taille devraient pouvoir en bénéficier » (Massoukou 2007, p. 33).

Le favoritisme, le clientélisme et le manque de transparence dans le partage sont des obstacles à la gestion équitable des investissements sociaux. Les insatisfactions et les frustrations enregistrées génèrent des conflits au sein des communautés villageoises. Ces conflits mettent en relief les problèmes ayant trait au manque de représentativité dans la composition des bureaux des différentes composantes des villages, surtout dans les cas de regroupement, l'envie d'une autonomie de gestion de certains villages regroupés : « depuis que je vis ici, je n'ai jamais su que le village de Mbomo-Nkomo existait, mais dès que l'on a parlé d'argent de la forêt, Mbomo-Nkomo a réapparu... Le bureau est presque constitué d'une même famille et les disputes augmentent entre les membres à cause de

l'argent et cela divise la famille », le manque de transparence dans la gestion des fonds par les membres des bureaux des associations et le retard dans l'exécution des travaux de construction des maisons souvent perçu comme le résultat du détournement des fonds.

Conclusions

La gouvernance des revenus forestiers affectés aux communautés villageoises se matérialise progressivement en Afrique centrale. Elle emprunte diverses trajectoires et modalités en fonction des réalités politiques et sociales de chaque contexte. Les Etats n'ont pas fait les mêmes choix dans la construction et la mise en œuvre des mécanismes de rétrocession. Mais, une certaine convergence des pratiques, des résultats et des contraintes est manifeste. Il en est ainsi de l'imprégnation patrimonialiste et clientéliste des logiques de gouvernance des revenus forestiers locaux et du « besoin d'Etat » (efficacité, légitimité, sécurité) qui en résultent, tant dans l'articulation du centre à la périphérie, que dans la réception locale des bénéfices des réformes. Les rythmes sont lents, les mutations normatives incomplètes et les résultats insuffisants. Ce ne sont pas tant les principes qui sont inadaptés, ni les gestionnaires intrinsèquement improductifs. C'est plutôt l'aménagement du politique qui accompagne les réformes qui est plus complexe et insaisissable qu'on ne l'avait imaginé.

De plus, les réformes en cours se déploient dans un contexte de transitions multiformes, difficiles et parfois chaotiques, allant du monopole des Etats sur la gestion des ressources naturelles vers l'implication et la responsabilisation mesurées des populations locales et des sociétés civiles. La rapidité des changements normatifs voisine avec l'inertie et les pesanteurs de l'action publique. Le changement des modes de gestion et de gouvernance n'est pas radical. Passer des logiques de gestion exclusiviste et clientéliste, plus ou moins caractéristiques des trajectoires du jeu forestier en Afrique centrale, à des dynamiques de construction du développement local, avec une participation et une responsabilisation des communautés villageoises prendra du temps. Pour la bonne et simple raison que les mutations attendues ne relèvent pas exclusivement du seul domaine de la gestion forestière et des seuls enjeux locaux (Pierre 2006, p. 95-104). Elles s'inscrivent de manière plus large dans le champ du politique et des rapports complexes entre le local, le national et l'international, toutes dimensions minorées dans la construction et la mise en œuvre des réformes décentralisatrices. Les formes d'échange, de transaction et de rapports sociaux qui se tissent et s'expriment autour de la gestion des revenus forestiers décentralisés questionnent au premier chef les rapports sociaux autour des ressources naturelles et l'autoritarisme des Etats d'Afrique centrale. Les relations politiques qui lient le centre du pouvoir au niveau local autour de la gestion forestière génèrent des comportements stratégiques qui hypothèquent la capacité vertueuse des réformes.

Les réformes doivent être adaptées aux contextes sociaux de l'Afrique centrale, en particulier, à la complexité des rapports politiques et à la puissance des réseaux qui lient les sociétés locales aux centres de décision politique en contexte de décentralisation (Karsenty 1999, p. 158). Le rôle de la « décentralisation démocratique » (Manor 1999) dans l'accompagnement de ces mutations reste crucial. On sait déjà, comme le souligne Dele Olowu que « la décentralisation se heurte à deux grands problèmes politiques.

Le premier tient au fait que les dirigeants politiques et administratifs ne sont pas prêts à partager le monopole du pouvoir hérité de la période coloniale (...). Un deuxième dilemme politique est celui de la confiscation du pouvoir par l'élite locale. Dans de nombreux cas, ce sont ces élites locales, plutôt que les groupes les plus vulnérables qui confisquent le pouvoir décentralisé (...) En l'absence de réformes institutionnelles, politiques, économiques plus ambitieuses, la décentralisation démocratique serait une contradiction car l'amélioration de la fonction d'allocation ne peut se concrétiser que si les administrations locales sont redevables de leurs actes devant les citoyens et ont la capacité d'exécuter leurs fonctions » (Dele Olowu 2001).

L'instrumentalisation des potentialités et des opportunités offertes par les processus de décentralisation enclenchés en Afrique centrale (Sawadogo 2001, p. 234-264), et dont la prétention est de faire éclore des espaces publics locaux, de générer de nouvelles approches de gestion des biens collectifs et de réinventer de nouvelles citoyennetés, peut ouvrir le champ à des transformations vertueuses au plan de la gestion des affaires locales, donc des revenus forestiers locaux. Celles-ci pourraient s'inscrire dans la dynamique de la révision des mécanismes institués, pour ancrer les institutions de gestion dans la réalité sociologique des sociétés locales et s'assurer que les bénéfices financiers affectés aux communautés villageoises riveraines arrivent effectivement au village, par l'instauration d'une gestion séparée dans laquelle des institutions communales gèreraient la quote-part communale et les institutions authentiquement villageoises la quote-part villageoise (Mbarga 2005) ; la systématisation de la représentation démocratique légitime dans les institutions de gestion des fonds pour garantir la redevabilité – la possibilité de rendre compte de sa gestion – des gestionnaires devant l'Etat et les populations et sanctionner les gestionnaires indelicats (Oyono et Efoua 2006, p. 147-182 ; Ribot 2007) L'enjeu, pour faire advenir le meilleur, réside dans la diffusion de l'Etat de droit, à partir de la refondation de la citoyenneté, qui elle-même suppose une redéfinition des droits et des responsabilités des citoyens dans leurs rapports politiques entre eux-mêmes, comme dans leurs rapports avec les Etats et leurs ramifications.

Références

- Assemble, S. 2006 Decentralized forest resources and access of minorities to environmental justice: An analysis of the case of Baka in Southern Cameroon. *International Journal of Environmental Studies*, n° 63(5), 1-9.
- Banque Mondiale 2006 Revue du secteur forestier au Congo : Les aspects économiques des forêts de production. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Bigombe Logo, P. 2004 La fiscalité forestière décentralisée dans la réforme camerounaise. *Revue Africaine de Sciences Sociales et d'Études Culturelles* 1-2 : 203-233.
- Bigombe Logo, P. 2003 The decentralized forestry taxation system in Cameroon, local management and state logic. Working paper 10, Environmental Governance in Africa Series. World Resource Institute, Washington, DC.

- Bigombe Logo, P. (éd.) 2000 La décentralisation de la gestion forestière au Cameroun : situation actuelle et perspectives. FTTP-CERAD, Yaoundé, Cameroun. 112 p.
- Bigombe Logo, P. 2004 Le retournement de l'Etat forestier. L'endroit et l'envers des processus de gestion forestière au Cameroun. Presses de l'UCAC, Yaoundé, Cameroun.
- Bigombe Logo, P. et Nguetti J. 2006 Etat des lieux de la gestion des redevances fauniques à l'Est-Cameroun. Rapport CERAD, Yaoundé, Cameroun. 30 pages.
- Boukongou, J.D. 2005 La protection du Bassin du Congo : Un enjeu multilatéral. *Géopolitique Africaine* 17 : 141-154.
- Campbell, B. 2001 La gouvernance, une notion éminemment politique. *Dans* : Haut conseil de la coopération internationale ; Les non-dits de la bonne gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance. Karthala, Paris. pp.119-148.
- COMIFAC et Ministère de l'environnement de la RDC 2007 Rapport de l'atelier régional sur la contribution des redevances forestières au développement socio-économique des populations du Bassin du Congo. Kinshasa, République Démocratique du Congo. 19 pages.
- Compagnon, D. et Constantin, F. (éds.) 2000 Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable, Karthala-IFRA, Paris. 497 pages.
- Diaw, M.C., Oyono, P.R. et Sangkwa, F. 2006 Les réformes forestières et les nouvelles frontières de la gestion locale au Cameroun. *Dans* : (éds.) Nasi, R., Nguingui, J.C. et De Blas, D.E. Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale. La quête de la durabilité. L'Harmattan, Paris. p. 317-367.
- Diaw, C.D. et Milol, A. 2006 Analyse des moyens techniques et légaux de mise en œuvre d'accords incitatifs et de gestion durable en République du Congo. Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Karsenty, A. 1999 Vers la fin de l'Etat forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun. *Politique Africaine*, n° 75, pp. 147-161.
- Karsenty, A. 2002 Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales. L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 64.
- Kombi Etame, M.N. 2006 Les Pygmées Baka et la gestion des espaces forestiers au sud-est du Cameroun : cas des ZIC et des concessions forestières. *Dans* : (éds.) Abéga, S.C. et Bigombe Logo, P. La marginalisation des Pygmées d'Afrique centrale. Maisonneuve et Larose et Afrédit, Paris. 275 pages.
- Koulbout, D. et Tchikangwa Nkanje, B. 2001 La gestion et l'exploitation de la faune dans les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire au sud-est. Communication au séminaire sur l'élaboration d'une stratégie de gestion communautaire de la faune au Cameroun. Garoua, Cameroun.
- Laurent, P.J. 2000 Le big man local ou la gestion d'un coup d'Etat de l'espace public. *Politique Africaine*, n° 80, pp. 169-181.

- Lescuyer, G. 2007 Les impacts sociaux de la fiscalité forestière décentralisée dans le Bassin du Congo, communication à l'atelier RFC-WWF. Yaoundé, Cameroun. 15 pages.
- Lund, J.F. 2007 Is small beautiful? Village level taxation of natural resources in Tanzania. *Dans* : Public Administration and Development. vol. 15 p. 1-12.
- Madingou, E. 2004 Les Pygmées Baka et la gestion décentralisée des ressources fauniques au sud-est-Cameroun, communication à la 5^{ème} session de la CEFDHAC. Yaoundé, Cameroun.
- Manor, J. 1999 The political economy of democratic decentralization. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Massoukou, L. 2007 La rétrocession d'une partie des revenus de l'exploitation forestière aux populations locales gabonaises : efficacité, équités et pérennité, mémoire de l'ENGREF. 57 pages.
- Mbarga, N.H. 2005 Etude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : un levier de développement local ? Stage de fin d'étude pour le diplôme de Master en Agronomie et Agro-alimentaire. Engref, Montpellier, France.
- Mbetoumou, M., Bigombe Logo, P., Abéga, S.C. et Daou Joiris, V. 2006 Elites et redevances forestières à Djolempoum (est-Cameroun). Contribution à une meilleure gouvernance des ressources naturelles en Afrique centrale. Rapport du Programme gestion participative en Afrique centrale. Yaoundé, Cameroun. 60 pages.
- Médard, J.F. 1990 L'Etat patrimonialisé. *Politique Africaine*, n° 39, pp. 25-36.
- Milol, A. et Pierre, J.M. 2000 Impact de la fiscalité forestière décentralisée sur le développement local.
- Nguiffo, S.A., Fomete, T., Abouem a Tchoyi, D. et Bigombe Logo, P. 2007 Aperçu de la législation forestière en Afrique centrale. Rapport pour la Banque Mondiale, première conférence internationale des parlementaires sur la gestion durable des écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale. Yaoundé, Cameroun.
- Nguiffo, S.A. 2001 La chèvre broute où elle est attachée. *Propos sur la gestion néo-patrimoniale du secteur forestier au Cameroun. Dans* : Forests Monitor ; La forêt prise en otage. La nécessité de contrôler les sociétés forestières transnationales : Une étude Européenne. Cambridge, RU. p. 14.
- Nguimbi, L. et Nzang Oyono, C. 2007 La prise en compte des aspirations des populations locales dans l'exploitation du bois : Cas de la Compagnie Equatoriale de Bois (Gabon), communication à la 6^{ème} session de la CEFDHAC. Libreville, Gabon.
- Nguimbi, L., Roulet, P.A. et Nzang Oyono, C. 2007 La question sociale dans les exploitations industrielles du bois : cas de la CEB (Gabon), étude GEPAC, 25 pages.
- Njounan Tegomo, O. 2003 Les Pygmées Baka et la gestion participative des aires protégées au sud-est-Cameroun ; une étude des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire à la périphérie du parc de Lobeke, Mémoire de Maîtrise en Sociologie. Université de Yaoundé, Yaoundé, Cameroun.

- Noupa, P. 2003 Impact de l'exploitation forestière sur les sites transfrontaliers prioritaires pour la conservation de la biodiversité : Cas de la tri nationale de la Sangha. UICN. 16 pages.
- Odd-Helgen Fjelstad 2001 La décentralisation fiscale en Tanzanie : pour le meilleur ou pour le pire ? Afrique contemporaine, numéro spécial, 3^{ème} trimestre, pp. 128-141.
- Olowu, D. 2001 Structures et processus politiques et institutions locaux, communication présentée à la Conférence sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique. Le Cape, Afrique du Sud.
- Ondo, R. et CEB 2000 Activités de terrain pour la mise en place de la convention tripartite. CEB, Lastourville, Gabon. 11 pages.
- Oyono, P.R. 2006 Acteurs locaux, représentation et « politiques » des éco-pouvoirs dans le Cameroun rural post-1994. Canadian Journal of Development Studies, Volume XXVII, n° 02, p. 63-185.
- Oyono, P.R. et Efoua, S. 2006 Qui représente qui ? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroun. Afrique et développement, Volume XXXI, n° 2, p. 147-182.
- Perez, M. (éd.) 2005 Logging in the Congo Basin : A multi-country characterization of timber companies. Forest Ecology and Management, 214, p. 221-236.
- Pierre, J.M. 2006 Le risque social de l'aménagement durable des forêts en Afrique centrale. Dans : (éds.) Bertrand, A., Montagne, P. et Karsenty, A. Forêts tropicales et mondialisation. Les mutations des politiques forestières en Afrique et à Madagascar. CIRAD et L'Harmattan, Paris. p. 95-104.
- Poissonnet, T.M. 2005 Mise en œuvre de la gestion forestière décentralisée au Cameroun : impacts politiques, socio-économique et environnementaux d'un processus en apprentissage. Stage de fin d'étude pour le diplôme d'ingénieur forestier. Engref, Montpellier, France.
- Ribot, J.C. 2007 Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. WRI, Washington, DC. 189 pages.
- Sawadogo, A.R. 2001 L'Etat africain face à la décentralisation. La chaussure sur la tête. Karthala, Paris.
- Sayer, J. 2004 Hunting for conservation? The experience of village hunting zones in Southeast Cameroon. Carpo-Focus, n° 001, p. 13-14.
- Smouts, M.C. 2006 Les politiques forestières rattrapées par la mondialisation : contraintes et opportunités. Dans : (éds.) Bertrand, A., Montagne, P. et Karsenty, A. Forêts tropicales et mondialisation. Les mutations des politiques forestières en Afrique et à Madagascar, op. cit., p. 35-52.
- Usongo, L. et Tchikangwa Nkanje, B. 2001 Natural resources management as tool to poverty alleviation : the case of Lobeke. WWF-Jengi, Yokadouma, Cameroun. 24 pages.

Chapitre 10

Les gouvernements locaux et la gouvernance des ressources forestières au Mali

Fiscalité et gestion participative décentralisée des ressources forestières dans la commune rurale de Siby

B. Kassibo

Résumé¹

Ce papier traite des réformes intervenues en 1995 au Mali, en matière de législation forestière et leurs effets induits sur les plans politique, économique, social et environnemental. Cette innovation portant sur la réalisation d'une expérience dite de « gestion participative décentralisée » visait la mise en place d'une décentralisation fiscale basée sur une régulation de l'exploitation marchande du bois énergie par le marché, grâce à l'instauration de taxes différentielles sur la coupe, en fonction des différents statuts alloués à la ressource. Elle a ouvert de larges opportunités aux communautés rurales en les impliquant dans cette activité, grâce à l'implantation des marchés ruraux de bois, qui visait à les faire bénéficier financièrement de la redistribution de cette nouvelle rente forestière. Cependant elle s'est réalisée au détriment des collectivités territoriales qui en ont été en partie exclues, tout comme les communautés rurales. Ces dernières se sont vues privées des bénéfices escomptés par toute une série de stratagèmes élaborés par les décideurs institutionnels et leurs alliés. L'analyse proposée consiste à identifier les différents types d'arrangements institutionnels, à déterminer les pouvoirs détenus par les acteurs et les rôles qui leur sont dévolus, afin d'évaluer l'impact de l'échec de cette réforme sur la démocratie locale et la gestion durable et équitable des ressources forestières. En clair, cet article est une interrogation sur les conditions d'une bonne gouvernance et d'une redistribution équitable des taxes forestières au Mali. Des recommandations sont formulées en vue de l'implication effective des collectivités décentralisées et des

1 Cet article résulte d'un travail de recherche anthropologique effectué dans la commune rurale de Siby et portant sur les marchés ruraux de bois énergie, qui a été financé par le CIRAD – auquel nous exprimons toute notre gratitude – dans le cadre du programme de recherche comparative : Action Thématique Programmée/ Ressources Naturelles-Populations (ATP /RN-POP) d'une durée de trois ans (2004–2006), basé sur « l'Etude des transferts de gestion des ressources naturelles de l'Etat aux collectivités locales en Afrique de l'Ouest : Niger, Mali, Sénégal ». Plusieurs séjours ont été effectués sur le terrain pendant trois ans, dans le cadre de l'encadrement de mon doctorant Seydou Kéita, que je remercie par ailleurs de m'avoir fourni nombre d'informations complémentaires. J'adresse par ailleurs mes remerciements à Jesse Ribot (WRI) qui a été l'initiateur et le superviseur du programme de recherche « Décentralisation et environnement ». Nous avons bénéficié d'un financement de son institution pour finaliser nos recherches.

communautés rurales dans la gestion des ressources forestières – des bénéfices issus de leur exploitation – et du rétablissement de l'équilibre dans la redistribution des taxes issues de l'exploitation des massifs forestiers villageois.

Introduction

La dernière décennie du siècle dernier a été caractérisée partout dans le monde par l'avènement de la démocratie libérale et la décentralisation. L'Afrique n'a pas échappé à ce raz de marée. Ces réformes, qui répondaient à des impératifs d'ordre économique, politique, administratif et social, n'ont pas toutes été synonymes de succès. Bien au contraire, plusieurs pays africains, qui ont été contraints de les entreprendre sous la pression des bailleurs de fonds, rechignent toujours à transférer aux acteurs locaux des pouvoirs et les ressources nécessaires à la gestion de leurs ressources naturelles et des affaires locales (Ribot 2004). Bien plus, ils s'arrangent à retirer d'une main les avantages qu'ils avaient été contraints de concéder de l'autre.

Le gouvernement malien, fortement encouragé par les donateurs étrangers au nombre desquels on retrouve la Banque Mondiale, a entrepris une réforme de fond dans le cadre de la législation en matière de gestion des ressources forestières. Cette entreprise visait à déléguer à des collectivités décentralisées ou à des communautés villageoises des pouvoirs et des ressources en matière de gestion forestière. L'Etat a plutôt porté son choix sur les communautés villageoises en leur déléguant l'exploitation marchande des massifs villageois grâce à la création de près de trois cents marchés ruraux de bois énergie sur son territoire. Cette expérience, qualifiée de « gestion participative décentralisée des ressources forestières », s'est réalisée sans la participation des communes qui ont été tenues à l'écart par les promoteurs du projet « Stratégie Energie Domestique » chargés d'exécuter ce programme. Contrairement à ce que prévoyaient les textes, l'expérience a abouti à l'exclusion des communautés villageoises des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources forestières. Elle s'est aussi traduite, d'une part, par un important manque à gagner des collectivités décentralisées, liée à l'amenuisement de leur quote part dans la redistribution des ressources et, d'autre part, par un déficit de légitimité dans la gestion d'une ressource qui ne leur a pas été officiellement transférée.

On montrera que cette expérience s'est limitée à une simple privatisation de la gestion des ressources et à une déconcentration de la collecte des taxes. Une étude des marchés ruraux de bois réalisée dans la commune rurale de Siby nous servira à développer une argumentation en trois points :

- d'abord, l'analyse du contexte politique, économique et social dans lequel se situe la réforme ;
- ensuite, celle du cadre juridico-institutionnel dans lequel s'inscrivent la stratégie des donateurs et la politique de l'Etat ;

- enfin, la dynamique des acteurs face aux nouveaux enjeux liés à cette réforme et les conséquences de son échec sur la gouvernance démocratique, la société civile et le développement local.

Contexte : La décentralisation malienne

Elle est intervenue à la faveur des changements politiques de mars 1991 qui l'ont instaurée ainsi que la démocratie multi-partisane. Initiée par la Mission de décentralisation en 1993, elle a abouti à la naissance des collectivités décentralisées en 1996 (703 communes, 58 cercles, 8 régions et le district de Bamako). Ce n'est qu'en 1999 que les organes délibératifs et exécutifs de ces différentes entités ont été mis en place. L'évènement le plus attendu par les responsables des collectivités décentralisées, est le transfert des compétences et de ressources en matière de gestion forestière. Jusqu'à présent, l'Etat malien n'a effectué aucun transfert dans ce domaine. C'est une contrainte forte pour le processus de décentralisation, surtout pour la gestion environnementale. Absentes lors de l'implantation des premiers marchés de bois énergie, les collectivités décentralisées ne sont toujours pas associées à leur gestion et ne bénéficient que d'une infime part dans la redistribution des revenus. Ceci fait suite à la volonté des décideurs institutionnels de se réapproprier les avantages concédés antérieurement par la législation forestière, laquelle a été réaménagée à cette fin.

La commune rurale de Siby

Son existence date de 1996 et elle en est à sa seconde mandature. A l'instar des autres communes rurales du Mali, la vie politique locale, fortement marquée par la lutte des partis politiques, n'échappe pas à l'influence prépondérante des autorités traditionnelles sur le choix des candidats et leur élection au sein des organes communaux (conseil et bureau communal).

Située à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest de Bamako, la commune relève du cercle de Kati qui est inclus dans la région administrative de Koulikoro. Les Malinké constituent la majorité de la population, à côté d'autres ethnies minoritaires. La commune comprend 21 villages dont 4 ont plus de 1 000 habitants. Pour un effectif global d'environ 20 287 habitants, la ville de Siby compterait environ 5 094 habitants, soit le quart de la population totale de la commune.

1. Le parc forestier

Il existe 2 grandes forêts dans la commune : celle de Wanda (classée patrimoine mondial) et celle de Keniébaoulé dont une partie s'étend sur la commune de Néguela. La forêt est essentiellement constituée de formations ligneuses et herbacées. La forêt claire ou savane boisée et la savane arborée ou arbustive constituent les

principales formations végétales. On retrouve aussi quelques forêts galeries le long des cours d'eau.

2. La dynamique de l'exploitation forestière

L'exploitation marchande des ressources forestières, instaurée par le régime colonial français à travers l'octroi de concessions forestières, l'imposition du permis de coupe ainsi que l'implantation récente des marchés ruraux de bois, a contribué à l'accroissement de leur valeur marchande et a transformé les usages et les représentations des populations à l'égard de la forêt. L'exploitation du bois et du bambou donne lieu à une intense activité dans 80 % au moins des villages de la commune. Les forêts ont été soumises depuis des décennies à une exploitation intense de la part de ces exploitants.

Il n'y a pas de forêt de type contrôlé² dans la commune. La forêt est soumise à deux modes d'exploitation. D'abord celle de type incontrôlé qui s'étend à toutes les formations ligneuses qui n'ont fait l'objet d'aucune délimitation ni aménagement. Leur exploitation est conditionnée à l'octroi d'un permis de coupe aux usagers par les Services de la conservation de la nature. A l'avènement des marchés ruraux de bois, il a été procédé à la délimitation de certains massifs qui ont acquis le statut d'exploitation orientée. C'est à partir de 1997 que la cellule combustible ligneux, organe d'exécution de la stratégie énergie domestique (SED), a procédé à la mise en place de marchés ruraux de bois dans 7 villages de la commune en vue de l'approvisionnement des grands centres urbains (Bamako) en bois et charbon. Sur les 7 marchés, seuls 2 étaient encore fonctionnels. Nous avons choisi comme sites d'étude trois d'entre eux ; dont deux encore fonctionnels (Kaka et Konkani) et un, non fonctionnel (Dogoro).

La stratégie des donateurs et la politique de l'Etat

La chute de la deuxième république a favorisé l'émergence de la démocratie libérale, de la décentralisation et l'établissement d'un climat favorable aux réformes. Le cadre législatif et réglementaire existant était dominé par le monopole de la gestion des ressources naturelles par l'Etat. Le code forestier de 1986, très répressif, excluait les communautés rurales de toute exploitation forestière marchande, soumise à l'achat de permis de coupe officiels. Cette politique a échoué et a conduit à une dégradation sévère des ressources forestières, dans l'indifférence des communautés rurales. La Banque Mondiale a ainsi profité du climat favorable établi pour pousser l'Etat malien à entreprendre de nouvelles réformes visant à faire mieux participer les ruraux à l'exploitation de leurs forêts. Cependant les gestionnaires officiels des forêts n'étaient pas décidés à se laisser dépouiller de leurs privilèges. D'où les résistances exprimées à l'égard de tout changement.

² Les exploitations de bois sont dites : de type contrôlé quand elles sont faites à partir des forêts délimitées et aménagées ; de type orienté quand elles sont faites à partir de forêts délimitées mais non aménagées et enfin de type incontrôlé quand elles sont faites à partir de forêts non délimitées et non aménagées.

Une réforme imposée

Après 1991 et la chute de Moussa Traoré, les partenaires au développement du Mali vont profiter de cet environnement apparemment favorable pour orienter la politique forestière de la troisième république vers une exploitation marchande des ressources ligneuses par les communautés rurales. « La décentralisation fiscale », qui consiste en la perception et la redistribution de la taxe forestière au niveau local, est présentée par la Banque Mondiale comme l'outil indispensable à la réalisation de cette nouvelle politique visant le retrait de l'état de l'exploitation commerciale. L'expérience de gestion décentralisée des ressources grâce aux marchés ruraux de bois, considérée comme « réussie » au Niger, a incité les donateurs à dupliquer cette approche au Mali (Noppen *et al.* 2004). Pour la Banque Mondiale, il s'agissait d'intégrer le secteur privé dans l'exploitation par le biais d'une gestion dite communautaire. En légitimant le rôle des marchés ruraux de bois dans l'approvisionnement des villes en bois énergie, ceux-ci deviennent des acteurs incontournables dans l'exploitation forestière.

Un cadre juridico-institutionnel inadapté

Malgré l'existence de ce climat politique favorable caractérisé par la mise en œuvre progressive de la décentralisation, la réflexion entamée au Mali depuis 1991 n'a finalement abouti qu'en 1997, avec la création des premiers marchés ruraux de bois par la SED. Il a fallu attendre 1995 pour assister à un changement du cadre juridico-institutionnel environnemental existant datant de 1986 et l'apparition de nouvelles lois plus conformes à l'esprit de la décentralisation. Cependant, cette tentative de réforme s'est heurtée à une vive résistance de la part du ministère de l'environnement, de la Direction nationale du service forestier, des agents de la stratégie énergie domestique (SED), et des commerçants transporteurs de bois. Trop de privilèges et d'intérêts étaient menacés par cette réforme. La réforme signifiait pour les commerçants transporteurs la fin de leur libre accès aux massifs villageois désormais contrôlés par les marchés ruraux de bois énergie. Pour les agents forestiers, cela signifiait la perte de leur monopole en matière d'aménagement technique (délimitations et inventaires des massifs) ainsi que la fin de la répression policière et d'abus commis sur les populations. La localisation des organes dirigeants de la SED dans un autre ministère – celui de l'Energie et des Mines – et l'autonomisation financière du projet, créait un conflit de compétence dans l'administration des ressources forestières. Quant aux agents de la SED, majoritairement composés de forestiers, l'idée de faire participer les communautés rurales à la perception de la ristourne était synonyme de corruption morale (voir *infra*).

C'est dans ce contexte que la stratégie énergie domestique a vu le jour au Mali, après l'adoption des lois de 1995 relatives à la création des marchés ruraux, suivies de deux décrets d'application en 1995 et 1998.³

3 Il s'agit des décrets n° 95-422/P-RM et n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998 fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois.

La philosophie des donateurs

Parmi les bailleurs de fonds de la SED, l'un des plus importants était le service de la coopération néerlandaise auquel étaient associés la Banque Mondiale et plusieurs autres organismes bi et multilatéraux. L'approche projet était recommandée par les donateurs. Ils ont privilégié le village, considéré comme l'entité sociale la plus apte à réaliser la participation populaire. Ceci en accord avec une approche fondée sur l'idéologie « participative », laquelle considère les communautés villageoises comme les gestionnaires légitimes des ressources naturelles (voir supra). On peut qualifier de populiste cette démarche qui favorise les communautés villageoises au détriment des autorités démocratiquement élues. Cette attitude traduit un manque d'intérêt envers la dimension démocratique de la décentralisation, cette dernière étant considérée comme une simple technologie institutionnelle. Ceci s'accompagne d'une méfiance envers les élus communaux, auxquels les bailleurs hésitent à confier des responsabilités dans la gestion environnementale, au même titre que l'Etat malien. Nous sommes donc en présence d'une privatisation collective des ressources forestières au profit des communautés, et c'est ce qui explique la non intégration entre le processus de décentralisation et la dévolution des responsabilités de gestion environnementale aux représentants des collectivités territoriales.

La mise en œuvre de la réforme : la stratégie énergie domestique

La philosophie de la SED repose, selon ses promoteurs, sur trois principes, à savoir : assurer le développement durable en préservant le capital ligneux pour les générations futures ; transformer les communautés rurales en gardiennes de la ressource et décentraliser la fiscalité par la perception directe par des particuliers de taxes officielles. Elle dénote un changement notable dans la perception de l'Etat des populations rurales dont les mérites sont reconnus et les droits réhabilités en matière de gestion forestière.

Le projet s'appuie sur quatre outils principaux qui sont : (1) *les schémas directeurs*, en tant qu'outil de planification territoriale et d'exploitation forestière ; (2) *la mise en œuvre des marchés ruraux de bois* (MR) par des opérateurs privés (bureaux d'étude) qui procèdent à la mise en place d'aménagements forestiers ; (3) *le suivi environnemental* ; (4) *le nouveau cadre réglementaire et fiscal*.

Les organes de la SED, à cheval sur deux départements ministériels se composent : de l'unité de pilotage de la stratégie (UPS) au premier niveau. Au second niveau, il y a : la cellule énergie domestique (CED) chargée d'appliquer la SED dans le domaine de la demande en bois énergie puis la cellule combustible ligneux (CCL) qui est chargée d'appliquer la SED dans le domaine de l'offre de bois énergie. La CCL définit et met en œuvre les schémas directeurs d'approvisionnement en bois énergie des grandes villes du Mali. C'est elle qui a la responsabilité du contrôle et suivi des marchés ruraux ainsi que du suivi environnemental.

Les marchés ruraux de bois énergie

La structure rurale de gestion (SRG) de bois est une organisation de producteurs ruraux de bois agréée par les autorités, en vue d'approvisionner un marché rural de bois et le marché rural de bois est un lieu de vente créé par une structure de gestion de bois agréée.

Le marché rural doit contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales à travers des revenus réguliers et substantiels. Trois objectifs lui sont assignés, à savoir : l'approvisionnement régulier et durable en bois énergie des populations urbaines ; la gestion rationnelle, technique et commerciale des forêts par les membres des SRG; et le renforcement de leur capacité de négociation des prix vis-à-vis des commerçants transporteurs.

Les organes des marchés ruraux comprennent :

1. L'assemblée générale est l'organe de décision.
2. Le bureau de la SRG est l'organe d'exécution, tandis que l'assemblée générale est l'organe de décision et d'orientation. A travers les attributions de ses membres à savoir le contrôle, la représentation, la trésorerie, la surveillance de l'état des coupes, l'intégration des femmes et des éleveurs et le contrôle financier, le bureau détient en fait les attributs essentiels du marché rural. Dans la pratique il a fini par s'y substituer, reléguant l'assemblée générale au second plan. Voyons maintenant comment ils fonctionnent dans la réalité.

Mode de fonctionnement des marchés ruraux

L'assemblée générale est l'organe de décision de la SRG et le bureau n'est que l'organe qui exécute les décisions émanant de cette assemblée. Théoriquement, le dernier est donc subordonné au premier. Cet organigramme, imposé par le projet SED, n'a pas résisté à la réalité des faits. D'abord, l'assemblée générale, qui doit se réunir une fois l'an et peut le cas échéant, provoquer une réunion extraordinaire de ses membres, est rarement réunie. Elle demeure donc un organe virtuel. Le bureau étant élu pour un an, cette périodicité n'a jamais été respectée nulle part, et leurs membres sont devenus permanents de facto. La visibilité du bureau s'effectue au travers de ses activités quotidiennes et son président sert d'interface avec les intervenants extérieurs : SED, CCL, opérateurs privés, autorités communales, agents forestiers, techniciens, visiteurs, etc. Ceci a accentué sa représentativité à l'extérieur. Le conseil de village (chef et conseillers), malgré la présence des membres de leurs familles au sein du bureau, ne peut le contrôler entièrement. Cette situation de monopole va le desservir auprès de l'assemblée villageoise.

L'implantation des marchés ruraux de bois dans la commune rurale de Siby répondait effectivement au souhait des communautés locales de prendre en main l'exploitation marchande de leurs ressources forestières. Cependant, si cela est justifié sur le fond, le mode d'intervention est contestable. Nous considérons que c'est une approche techniciste qui a été privilégiée, au détriment d'une approche sociologique. Ceci est lié à l'approche du projet visant à privilégier un groupe d'individus (SRG) par rapport à l'ensemble de la

communauté villageoise. Il en résulte donc un manque de légitimité et de représentativité de cet organe, qui a tendance à défendre ses propres intérêts (ceux des bûcherons) et non ceux de la collectivité. La forêt villageoise, avant la colonisation, était vouée à une exploitation communautaire et l'accès était libre pour tous les ressortissants. Les membres du bureau de la SRG sont loin de représenter la majorité de la population mais, de par sa fonction, cet organe est apparu comme le véritable gestionnaire de la forêt villageoise que les autres villageois considéraient comme un bien collectif. Lorsque les marchés ont été mis en place, les autres habitants du village, les notables et la chefferie, qui considéraient le bûcheronnage comme une activité dévalorisante, ont fini par percevoir les enjeux financiers qui y sont attachés. Dès lors, ils ont cherché à le contrôler en y envoyant leurs proches, mais aussi en revendiquant la propriété de la forêt et en prétextant qu'elle avait été rétrocédée à l'ensemble de la communauté.

La dynamique des acteurs : les groupes stratégiques

La loi n° 95-003 du 18 janvier 1995, qui a consacré la création des structures de gestion et l'exploitation des ressources ligneuses, a changé le statut de la ressource et induit des changements notoires dans les pratiques et les systèmes de représentations populaires. Les marchés ruraux, en tant qu'éléments clés de cette politique, constituent des enjeux importants : ils impliquent la participation d'une multitude d'acteurs en concurrence, qui sont autant d'utilisateurs de la ressource, détenteurs ou non de pouvoirs légaux ou légitimes. En ce sens, ils constituent une « arène » du jeu politique. Cependant, ces groupes d'acteurs ne sont ni homogènes ni statiques. Ils se constituent et se défont au gré des circonstances en groupes stratégiques autour d'intérêts communs. Ces groupes sont : l'Etat, représenté par le Service de la conservation de la nature, la CCL, représentant la Stratégie énergie domestique, le conseil communal, les autorités traditionnelles, les organes du marché rural (Assemblée villageoise et SRG), les commerçants privés, les étrangers (charbonniers), les groupements de jeunes.

Le groupe des opposants à la réforme

Le lobby : commerçants-SCN-SED à l'œuvre

Le lobby s'est manifesté d'abord par une opposition tenace à la nouvelle réforme forestière, tendant à faire avorter la promulgation des lois 95-003 et 95-004. Le renforcement du pouvoir des communautés rurales sur les forêts villageoises marquait en quelque sorte la fin des privilèges pour certaines composantes de ce lobby tels que les commerçants transporteurs et les agents forestiers (voir supra). Les villageois n'avaient plus à souffrir des tracasseries d'antan et commençaient à percevoir le sens de leur nouvelle responsabilité dans la gestion du patrimoine forestier. Grâce à l'intervention des donateurs, l'intervention des membres du lobby n'a pas pu empêcher la promulgation des lois de 1995.

L'exclusion des SRG de la répartition des taxes et la mise à l'écart de la commune

Lorsque le décret n° 95-422/P-RM a été promulgué, le lobby des opposants à la réforme, évoqué ci-dessus, s'est acharné à le rendre inopérant, privant ainsi les SRG de la perception légale des revenus.

Lors de la campagne de sensibilisation qui a précédé la mise en place des marchés ruraux, l'attribution de revenus aux SRG figurait bien dans le programme et les populations en avaient été informées, mais elle disparut par la suite des documents. En effet, le décret n° 95-422/P-RM fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois⁴ intégrait les SRG qui devraient bénéficier de 40 % de ristourne sur les taxes perçues en zone orientée et 60 % en zone contrôlée. La commune, au titre de bénéficiaire de la taxe d'exploitation, percevait elle aussi une part importante des revenus : 50 % en zone incontrôlée, 40 % en zone orientée et 30 % en zone contrôlée (voir tableau 10.1).

Tableau 10.1 Décret n° 95-422/P-RM fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois

Exploitation	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Structure rurale de gestion	-	40 %	60 %
Commune rurale	50 %	40 %	30 %
Etat	50 %	20 %	10 %

Paradoxalement, avant le fonctionnement effectif des collectivités décentralisées et sans que les SRG puissent être remises dans leur droit, un autre décret, celui n° 98-402/P-RM du 18 décembre 1998, abrogeait le premier et les excluait définitivement de toute perception de ristourne. La commune, de son côté, voyait sa part réduite à la portion congrue : désormais, au lieu des 50 % prévus par le premier décret, elle ne perçoit plus rien sur l'exploitation en zone incontrôlée et au lieu de 40 % initialement prévus en zone orientée, elle n'en perçoit plus que 5 %, tandis qu'en zone contrôlée, le taux baisse de 30 % à 10 %. L'Etat, à travers ses organes et ses services, s'octroie désormais la part du lion, percevant la totalité des revenus en zones incontrôlée soit 100 % (voir tableau 10.2).

Ainsi donc, en abrogeant le premier décret pour le remplacer par un autre plus restrictif, les représentants de l'Etat malien ont retiré d'une main ce qu'ils avaient théoriquement concédé de l'autre. La SED a ainsi privé les SRG d'une source de revenus importants. Fait étonnant, la mise en place des marchés ruraux par la CCL s'était effectuée entre 1996 et 1997, au moment où le décret 95-422/P-RM n'avait pas encore été abrogé par celui de 1998, mais il ne leur a pas été appliqué. Autre fait troublant, la SED a sciemment ignoré le volet financier de l'expérience des marchés ruraux du Niger – dont les bailleurs s'étaient fortement inspirés pour sa création – qui octroyait 50 % des taxes aux structures locales de gestion (SLR) sur les marchés contrôlés et 30 % sur les marchés orientés (Noppen *et al.* 2004).

⁴ Chapitre III, Article 6.

Tableau 10.2 Décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998 fixant répartition des taxes perçues à l’occasion de l’exploitation du bois⁵

Poste d’affectation des taxes	Distribution en fonction de l’origine du bois		
	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Budget d’Etat	60 %	35 %	15 %
Travaux d’aménagement et d’entretien des massifs forestiers	-	30 %	45 %
Contrôle forestier	35 %	15 %	10 %
Communes rurales	-	5 %	10 %
Chambres régionales d’agriculture	-	5 %	10 %
Remises aux agents forestiers	5 %	10 %	10 %

Pour expliquer son revirement, la SED a utilisé des arguments peu convaincants. Ainsi, pour justifier l’exclusion des ruraux de la répartition de la rente, elle tente d’assimiler cette répartition à une forme de corruption morale : « il ne s’agit pas, comme les projets environnementaux ont trop souvent tendance à faire, d’acheter la conscience écologique des populations en leur proposant en échange de leur gestion des ressources, des subventions ou des infrastructures : un procédé peu durable et un marché de dupes, une fois l’argent dépensé. Il s’agit au contraire de responsabiliser ces populations sur deux aspects principaux : leur prise en charge du territoire et leur participation accrue à l’argent du bois » (SED 1997). L’Etat, à travers ses services et agences, procédait ainsi à une reconquête de ses droits léonins à travers la nouvelle grille de répartition des revenus qui lui était extrêmement favorable. A travers le fonds d’aménagement forestier, une part importante de la rente forestière était ainsi détournée et soumise au pouvoir discrétionnaire du Service de la conservation de la nature et du ministère de l’environnement. Il est évident que l’exclusion des SRG de la perception des revenus a bénéficié de la complicité active des agents de la SED qui étaient chargés de la politique d’implantation et de suivi des marchés ruraux de bois énergie. Rien d’étonnant à cela, si l’on sait que la majeure partie d’entre eux était composée de forestiers qui y avaient été affectés. Qui avait intérêt à bloquer la marche du processus ? Le lobby des opposants à la réforme est finalement parvenu à ses fins, mais les conséquences d’un tel acte allaient se répercuter sur la viabilité du projet et modifier les comportements de l’ensemble des acteurs.

5 Le décret ci-dessus, qui a abrogé le n° 95-422 déjà cité, a été à son tour abrogé par le décret n° 04-137 (BIS) du 27 avril 2004 fixant la répartition des recettes perçues à l’occasion de l’exploitation des domaines forestier et faunique de l’Etat, entre les fonds d’aménagement et de protection des forêts et de la faune et les budgets des collectivités territoriales. Les SRG n’y figurent toujours pas et la chambre régionale d’agriculture aussi en a été exclue. Dans son article 3, ce décret alloue 80 % des taxes collectées au fonds national d’aménagement forestier et 20 % seulement sont attribués aux budgets des collectivités décentralisées. Sur les 80 % alloués au fonds forestiers, 5 % sont théoriquement réservés à collectivités pour élaborer des plans d’action et d’aménagement forestier, mais ne leur sont pas directement versés.

Les conséquences de l'altération de la réforme

Conflits et alliances au sein des marchés ruraux

L'exclusion des SRG des marchés ruraux, et par conséquent, de la perception des revenus va discréditer les membres des bureaux aux yeux des populations. Le statut de bénévolat de ses membres va les pousser à la démotivation. Pour les populations, ils ne travaillent que pour eux-mêmes et ne défendent que leurs intérêts (Faty 2005). Les bureaux ont été progressivement privés de représentativité endogène puisque « non soucieux de l'intérêt général ». Profitant de la dé-légitimation aux yeux de la population des membres des SRG dont l'accroissement de pouvoirs leur faisait ombrage, les autorités traditionnelles, en se servant de l'assemblée villageoise, vont se remettre en selle sous le prétexte de défendre l'intérêt de la communauté. Elles décident donc, en compensation de la perte de revenus, d'imposer une taxe informelle aux exploitants étrangers installés sur leur territoire et de s'en servir pour assurer des actions d'intérêt collectif telles que la réparation des pompes du village, le paiement des salaires des enseignants des écoles communautaires, des matrones, etc.). Ce faisant, elles rétablissent leur légitimité aux yeux de la population et forcent les membres des bureaux des SRG à rentrer sous leur giron, sous peine de perdre leur représentativité sociale. Par la suite, elles vont procéder au contrôle du marché par le placement de leurs hommes de main aux postes de responsabilité des coopératives, récemment instaurées en lieu et place des SRG par l'Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale (AMADER) – que l'Etat a substituée au défunt projet SED – lors de l'élection des responsables de ces nouvelles instances.

Les conflits de génération

Cependant, il arrive que les autorités traditionnelles placent leurs intérêts au-dessus de ceux de la collectivité, et cette attitude peut générer des conflits internes. Tel fut le cas par exemple du village de Saguélé, où les jeunes, constatant que le conseil villageois avec à sa tête le chef de village utilisait l'argent issu de la taxation des exploitants étrangers installés au village à son seul profit, incendièrent toute la production charbonnière de ces derniers tout en les obligeant à quitter les lieux. Le litige qui s'en suivit a mobilisé toutes les autorités de la commune (sous préfet, conseil communal, conseil de village de Siby), pour sa résolution.

Les revendications communautaristes

En instaurant avec les responsables des SRG le système de taxation informel, les autorités coutumières affichent face aux étrangers, à la commune et même à l'Etat leur autorité sur leurs territoires et leurs ressources, dont elles revendiquent la propriété (Gautier *et al.* 2006). De plus, le changement du statut de la forêt villageoise en exploitation de type orienté et son allocation au village à travers les marchés ruraux vont inciter les communautés rurales à transformer les droits d'exploitation prioritaires en droits exclusifs. Ceci va se traduire par la revendication de leurs droits de propriété et l'exclusion des étrangers

au nom du principe de citoyenneté de terroir.⁶ Les exploitants étrangers (originaires pour la plupart de la région de Sikasso et relevant d'une ethnie différente de celle des malinké), qui opérait auparavant pour le compte des commerçants transporteurs, ont été tenus à l'écart pendant la mise en place des organes des marchés ruraux. Victimes de l'ostracisme de la part des villageois, ils ont été soumis au paiement de taxes informelles sur les prélèvements qu'ils effectuaient dans la forêt. Accusés de tous les maux, ils seront progressivement chassés des villages hôtes par les autochtones.

Légalité institutionnelle et légitimité coutumière : la commune face au village

N'ayant pas été associées à la création des marchés ruraux, les communes rurales ont été écartées de la gestion des forêts villageoises orientées. Pour ce qui est des forêts incontrôlées, leur gestion est unilatéralement assurée par les agents forestiers qui continuent à délivrer les permis de coupe et à assurer la police forestière. En principe, la Stratégie Energie Domestique avait prévu l'implication de la commune dans la gestion des marchés ruraux en lui déléguant des prérogatives fictives qui n'ont jamais été entièrement concrétisées (CCL 2000). Les SRG ayant été exclues de la perception de la ristourne sans justification valable de la part de la SED, elles se sont tournées vers l'administration (préfecture) pour la réclamer. A son tour, cette dernière les a renvoyées à la commune qui continuait à recevoir sa part quoique minime, mais prévue par les textes. Elles ont donc accusé l'autorité communale de s'être emparée de leur dû. L'autorité communale a été utilisée comme bouc émissaire par l'administration et cela a nui à sa crédibilité. Cette frustration a poussé les autorités traditionnelles à imposer des taxes illégales sur les exploitants étrangers et à revendiquer des droits de propriété sur leurs forêts. Les maigres ressources tirées des revenus de l'exploitation forestière et la mauvaise perception des taxes municipales offrent aux autorités communales peu d'alternative pour la réalisation des actions de développement dans les villages. Ne pouvant satisfaire les besoins des communautés rurales, elles perdent une grande part de leur représentativité. De même, le clientélisme qui prévaut dans le choix des responsables communaux résidant dans le chef lieu et le tripatouillage des listes de candidats aux élections par les partis politiques enlèvent aux élus municipaux une grande partie de leur légitimité aux yeux des ruraux qui sont majoritairement exclus de la sphère décisionnelle. A leurs yeux, seules les autorités coutumières apparaissent comme porteuses de légitimité sociale.

Conflits de compétence entre les agents de la conservation de la nature et les agents de la SED

Avant l'avènement de la SED, les agents de la conservation de la nature détenaient des droits souverains sur l'exploitation de la forêt par l'octroi des permis de coupe aux usagers, l'application de la réglementation et l'exercice de la police forestière. Avec la création des marchés ruraux, les SRG paient la taxe d'exploitation en fonction du quota qui leur est attribué et s'occupent du contrôle de la forêt. Les agents forestiers ne peuvent plus

6 Gautier *et al.* signalent la même pratique dans la commune rurale de Zan Coulibaly. En fait nous l'avons observée dans d'autres communes et elle a fini par se généraliser au niveau de la majorité des marchés ruraux des zones orientées. L'Etat a décidé de fermer les yeux sur cette pratique, peut être en guise de compensation aux frustrations des villageois provoquées par leur expulsion de la perception des taxations officielles.

délivrer d'autres permis de coupe aux usagers qui sont obligés de venir s'approvisionner sur les marchés villageois. Ils ne peuvent plus exercer de contrôle intempestif sur les villageois et se voient attribuer par le projet, la fonction d'appui conseil et de contrôle.

Le monopole de la rente forestière, qui a longtemps été le privilège du service de la conservation de la nature, va lui échapper au profit de la SED à la faveur de l'implantation de la nouvelle politique. Les donateurs ont délégué la conduite du projet au Ministère de l'énergie et de l'eau en lieu et place du Ministère de l'environnement. Il en est résulté une sourde rivalité entre les deux structures, qui a porté un sérieux coup au lobby des opposants à la réforme. Durant la phase d'implantation des marchés ruraux, les forestiers ont été écartés par la SED des opérations techniques (inventaires, délimitation des forêts, etc.) dont ils avaient le monopole, au profit des bureaux d'étude et ONG formés à dessein. Ils ont ainsi perdu leurs fonctions régaliennes octroyées à l'aide des pouvoirs énormes qu'ils détenaient sur l'administration des ressources forestières. Les agents de la conservation se voient contraints de jouer les seconds rôles derrière les gens du projet, mieux rémunérés, et de plus, disposant d'énormes moyens matériels, financiers et logistiques. Il en est résulté chez ces agents un sentiment de frustration qui s'est traduit par une attitude d'indifférence par rapport au rôle de surveillants des massifs forestiers et d'appui conseil dévolu aux marchés ruraux. Il n'y a eu ni contrôle des coupes et des actions de plantation ni suivi de la rotation équilibrée des parcelles au niveau des massifs forestiers alloués aux SRG. Un agent du poste forestier de Siby explique: « *le carburant de la moto est à notre charge. Nous devons payer les engins nous-mêmes et les entretenir. Nous ne disposons d'aucun budget de fonctionnement. Nous ne bénéficions que de 5 % des recettes pour les zones contrôlées et incontrôlées. Au mois de novembre passé (2005), nous n'avons bénéficié que de 17 000 francs CFA à répartir entre les agents. Il nous faut tirer le diable par la queue* » et d'ajouter « *débrouillez-vous, nous dit-on à Bamako* ».

Ce discours est commun aux agents forestiers que nous avons rencontrés dans les zones du Projet SED. Le discours d'un des agents de la forêt classée⁷ des monts mandingues située dans la commune voisine du Mandé est encore plus radical : « *le travail que nous accomplissons est une mission, mais il faut des moyens pour l'accomplir. Il nous faut payer notre moyen de locomotion ainsi que le carburant et assurer son entretien. Il nous faut même payer notre uniforme à 10 000 F CFA. J'ai toujours mon vieux bérêt qui date de 1977, tandis que les jeunes diplômés en formation actuellement bénéficient d'uniformes neufs et sont dans de meilleures conditions que nous, hommes de terrain expérimentés et dévoués. Le projet a échoué dans sa première phase. Pourquoi ne pas mettre en œuvre de nouvelles stratégies ?* ». Ainsi, les activités de surveillance des massifs forestiers et de suivi des marchés ruraux confiées aux agents de la conservation de la nature n'ont pu être correctement exécutées faute de moyens logistiques et matériels, d'après eux. Ceci a été l'une des causes majeures de l'échec de la SED d'après les évaluateurs du projet (Kerkhof *et al.* 2002).⁸

7 En effet contrairement au Sénégal et au Niger, l'exploitation de plusieurs forêts classées considérées comme des exploitations de type contrôlé a aussi été confiée aux SRG.

8 L'impact et la viabilité du projet n'ont pas les résultats escomptés (implicites ou explicites) parce que la Cellule combustible ligneux n'a pas pu améliorer la réglementation, la fiscalité, le contrôle forestier et le rôle des communes rurales de manière importante. Le manque de suivi des marchés ruraux et des impacts environnementaux n'a pas permis de réagir rapidement pour ajuster les approches et les procédures du projet.

Le réseau de blanchiment des ressources ligneuses

Le lobby des commerçants transporteurs de bois va profiter de la désorganisation des marchés ruraux pour sceller des alliances avec les divers protagonistes. Son dessein est de contourner la réglementation par la fraude pour rétablir sa loi sur la commercialisation du bois. Les commerçants transporteurs vont donc contracter des alliances avec leurs protégés (exploitants étrangers), les agents de la conservation de la nature et les gestionnaires des marchés encore fonctionnels (Kaka et Konkani). Écartés du processus à sa naissance, ils vont réinvestir en le travestissant l'arène villageoise, avec la complicité de ceux-là mêmes, leurs adversaires d'hier.

Les commerçants vont donc s'approvisionner en bois et charbon en zones incontrôlées, auprès des villageois et des exploitants étrangers qui sont à leur service, à moindre frais. Ils transportent leur butin sur les points de vente des marchés ruraux encore en activité. Les gérants de ces marchés leur procurent des coupons de transport valides – mais ils peuvent aussi se les procurer auprès de simples particuliers qui les détiennent et qui les leur revendent – pour la zone orientée et font baisser du coup le montant des taxes officielles à payer. Munis de ces coupons de transport, ils se rendent auprès des agents du poste forestier avec lesquels ils entretiennent une certaine complicité. Un contrôle des quotas des deux SRG citées révélerait incontestablement un dépassement anormal, mais il n'y a jamais eu de contrôle à ce niveau par le projet qui finira par fermer ses portes.

Le dysfonctionnement des marchés ruraux : de l'orienté à l'incontrôlé

La rétention des revenus destinées aux SRG va provoquer le découragement des responsables qui accomplissent une fonction de bénévolat. Par ailleurs, ils sont accusés à tort par leurs concitoyens d'œuvrer pour leurs propres intérêts. Pour de multiples raisons, la majorité des SRG cessent de fonctionner normalement. L'autorité villageoise en profite pour s'arroger des droits sur l'exploitation des ressources forestières. Elle autorise les exploitants étrangers à exploiter les massifs forestiers en zone incontrôlée, moyennant l'imposition de taxes pour leur accès et leur exploitation. Les jeunes du village sont associés à cette exploitation. Toute la population exploite les blocs sans se soucier de leur rotation et des techniques de coupe favorisant la régénération. L'exploitation forestière devient anarchique sans aucun respect des quotas, la surveillance n'est plus assurée ni par les brigades des SRG, ni par les agents forestiers. A l'heure actuelle, nous assistons à la généralisation de la fraude dans la commune. Étant donné le nombre limité d'agents forestiers et la faiblesse des moyens dont ils disposent pour assurer la surveillance des forêts, des chargements entiers de camions échappent à leur contrôle et empruntent des pistes détournées pour entrer dans Bamako, la capitale du pays.

Le dysfonctionnement des marchés a porté un coup sérieux à la crédibilité de la SED qui a fermé ses portes, faute de renouvellement de financement. Malgré les différentes évaluations qui ont mis à nu les carences et les erreurs de la SED, les donateurs et le gouvernement malien viennent de lui substituer une nouvelle structure, l'AMADER. Celle-ci s'est contentée de transformer toutes les SRG en coopératives sans pour autant procéder aux réajustements nécessaires permettant à la commune d'assurer la gestion de son patrimoine forestier et aux communautés villageoises de bénéficier de la répartition de la rente.

Conclusions

Le changement de cadre législatif a donc eu un réel impact sur les pratiques locales. Il a transformé les rapports de force entre les groupes d'acteurs et provoqué de multiples conflits au sein de l'arène locale, qui ont eu un impact certain sur la gouvernance locale et le développement de la commune.

L'allocation par les services de l'Etat de droits d'exploitation forestière à une partie de la société civile organisée en SRG ne peut être considérée que comme une simple déconcentration de pouvoir masquée par une fausse gestion communautaire et non comme une gestion participative décentralisée. Les SRG, malgré tout, demeurent de simples légataires, le véritable pouvoir de décision appartient aux projets (SED et AMADER). Cette expérience ne peut non plus être qualifiée de décentralisation financière, car c'est l'Etat qui a gardé la haute main sur la perception de la rente fiscale, contrairement à l'expérience du Niger (Noppen *et al.* op. cité) où les structures locales de gestion (SLG) ont joué un rôle clé en procédant à la perception des taxes et à leur redistribution à tous les niveaux. Ceci dénote un intérêt manifeste des décideurs institutionnels à détourner à leur profit les rentes tirées de l'exploitation marchande des ressources forestières et le peu d'intérêt qu'ils accordent aux responsables locaux choisis pour diriger ces instances. La constitution d'un lobby puissant pour contrecarrer ces acteurs émergents témoigne de l'importance des enjeux liés au contrôle de l'accès à la ressource et de la rente fiscale.

Sur le plan de la citoyenneté, l'analyse de Mamdani (1996) nous inspire à établir un parallèle entre citadins et ruraux sur le plan de l'équité. En effet malgré l'existence des marchés ruraux, les villageois n'ont ni les moyens financiers,⁹ logistiques et matériels nécessaires pour transporter le bois et le charbon de bois au delà des aires de vente de leur marché. Même s'ils ne disposent pas d'allocation de quota en zones contrôlées et orientées ; les commerçants transporteurs, en achetant le bois et le charbon à un prix abordable en brousse, réalisent des bénéfices énormes sur les marchés urbains qu'ils contrôlent. Eux seuls détiennent les moyens d'assurer le monopole sur le transport des ressources ligneuses. Ils sont en fait, les véritables bénéficiaires du système. Depuis la période coloniale jusqu'à nos jours, les campagnes maliennes ont toujours servi de vaches à lait à l'Etat, qui procédait au ravitaillement des citadins en vivres et en céréales à moindre coût. Les ruraux apparaissent ainsi comme des citoyens de seconde zone. La philosophie de l'Etat a consisté à consolider le pouvoir d'achat des citadins afin de maintenir la paix sociale, au détriment d'un développement de la campagne. Même avec l'avènement de la décentralisation, cette réalité ne s'est pas complètement estompée. A la citoyenneté de terroir répond celle instaurée par un système discriminatoire de partage de gains entre exploitants et exploités. Certains marchés parviennent malgré tout à imposer des taxes sur les commerçants auxquels ils vendent leurs productions. En milieu citadin, ce sont ces derniers qui fixent leurs prix et ils peuvent facilement agir sur le marché en jouant sur l'offre et la demande. La généralisation de la fraude pose un problème sérieux pour la viabilité des marchés ruraux. Elle induit un manque à gagner important pour l'Etat autant que pour ses partenaires, sur le plan financier.

9 Contrairement aux SLG du Niger, les membres des SRG maliennes, cotisent d'abord pour payer les taxes avant de commencer l'exploitation. Leurs ressources financières sont assez limitées.

Qui doit en principe gérer les forêts ? Au Mali le dernier échelon de la décentralisation s'arrête à la commune qui est constituée par un ensemble de villages, de quartiers ou de fractions qui ne sont pas dotés de personnalité morale. Ce sont les terroirs villageois qui constituent le territoire de la commune, mais les autorités communales, suite à la non-dévolution de domaine foncier, n'ont aucune emprise sur le foncier villageois et les ressources naturelles y afférant. La dévolution des droits d'exploitation des forêts aux communautés villageoises renforcent leur légitimité par rapport à la commune et conduit à un conflit de prérogatives entre les deux entités. Cette situation est hautement conflictuelle à cause des enjeux liés au foncier et aux ressources naturelles. Le transfert des domaines forestiers au compte des collectivités décentralisées ne résoudra pourtant pas le problème de l'exercice de la démocratie à la base. Les autorités communales, selon les textes, devraient associer les communautés rurales à l'exploitation des ressources forestières et autres. Les conventions entre les deux parties, assorties de cahier de charges, devraient fixer les responsabilités de chaque partie (Art. 22 de la loi n° 9606-50). Le rôle des collectivités décentralisées n'est pas l'exploitation directe des ressources forestières. Il ne s'agit point de leur conférer des capacités techniques de gestion forestière, mais de les constituer en centres de décision politique et organisationnelle des activités qui se déroulent sur leur territoire conformément aux textes relatifs à la décentralisation.

Aussi, l'implication effective de la commune dans la gestion des ressources forestières pourrait être une solution idoine pour en assurer une gestion démocratique. Cependant une réserve de taille s'impose quant à la réalisation d'un tel souhait, si l'on se réfère à l'expérience désastreuse des lotissements urbains réalisée par les communes maliennes (voir Kassibo 1998). Elle a donné lieu à toutes sortes d'abus : spéculations foncières, enrichissement illicite des élus, corruptions, prévarications, abus de pouvoir, etc. Bref, des maux semblables qui minent quotidiennement la gouvernance étatique à tous les niveaux. Les élus des collectivités décentralisées pourraient-ils constituer une exception à la règle dans le domaine de la gestion des ressources forestières, porteuses d'enjeux financiers énormes ? Rien n'est moins sûr, dans ce domaine où les convoitises sont énormes et la tentation facile. Seul l'avenir pourrait fournir une réponse à cette question, quand le transfert des compétences en matière de gestion des ressources forestières tant réclamé par les élus des collectivités décentralisées – et qui tarde à se concrétiser – sera enfin réalisé. Ceci pourrait expliquer en partie la prudence affichée par les décideurs institutionnels dans le domaine de la gestion environnementale. Cependant, une nouvelle relecture de la législation actuelle pourrait établir plus d'équité dans la répartition des revenus entre tous les acteurs. Cela pourrait contribuer à jeter les bases d'une véritable démocratie locale.

Recommandations

Pour assurer une gestion participative et durable des ressources forestières et améliorer la gouvernance locale, l'Etat malien devrait satisfaire à un certain nombre de conditions :

- Associer les communautés villageoises et les collectivités décentralisées et procéder à une meilleure répartition de la rente forestière pour assurer un véritable développement endogène. (La promulgation d'un nouveau texte de loi qui prendrait en compte, tout en les améliorant, les avantages attribués par le décret n° 95-422/P-RM – qui a été intentionnellement abrogé – serait mieux indiquée dans ce sens) ;
- Créer un cadre de concertation et de collaboration entre les communautés rurales et les collectivités décentralisées pour mieux les faire participer aux prises de décisions en vue du rétablissement d'une véritable gouvernance locale ;
- Promouvoir la participation active des collectivités décentralisées dans la gestion des ressources forestières relevant de leur domaine par le transfert rapide et effectif des pouvoirs et l'allocation des bénéfices y afférents, tout en instaurant des mécanismes de reddition de compte adéquats.

Références

- Agrawal, A. et Jesse, C.R. 1999 Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases. *Journal of Developing Areas* 33, summer : 473-502.
- Mbodj, F.B. 2005 Gestion décentralisée des ressources forestières : enjeux économiques et socio spatiaux. L'exemple de la commune rurale de Siby. Mémoire de Maîtrise, Université Paris 1, UFR de géographie.
- Crook, R.C. et James, M. 1994 Enhancing participation and institutional performance: Democratic decentralization in South Asia and West Africa. Report on research project, Overseas Development Administration, janvier.
- FENU 2000 Développement local et gestion décentralisée des ressources naturelles, rapport général de l'atelier de Cotonou, New York, p.1-96.
- Gautier, D. (éd.) 2006 Coupe de bois et revendications sociales au Mali. Article présenté au Colloque international de Montpellier (16-19 mai 2006).
- Kassibo, B. 2004 Historical and political foundations for participatory management and democratic decentralization in Mali: A synthesis of two case studies. Environmental Governance in Africa working paper no. 16, World Resources Institute, Washington, DC.
- Kassibo, B. 1998 La décentralisation au Mali : Etat des lieux. Bulletin n° 14 de l'APAD. Lit Verlag, Hambourg, Allemagne.
- Kerkhof, P., Bérédogo, B. et Tamboura, M. 2002 Evaluation finale stratégie énergie domestique. Phase transitoire. Coopération néerlandaise au Mali. Conversions et Glossaire.
- Meister, A. 1997 La participation pour le développement. Les Editions Ouvrières, Paris.
- Mamdani, M. 1996 Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. Princeton University Press, Princeton, NJ, USA.

- Noppen, D., Kerkhof, P. et Hesse, C. 2004 Les marchés ruraux de bois au Niger. Bilan de l'appui danois à la Stratégie énergie domestique du Niger 1989–2003. IIED/DANIDA, Londres.
- Ostrom, E. 1999 *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Oyono, P.R. 2005 Profiling local-level outcomes of environmental decentralizations: The case of Cameroon's forests in the Congo Basin. *Journal of Environment and Development* Vol. 14, No. 2 : p. 1-21.
- République du Mali 1995 Décret n° 95-422/P-RM fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois.
- République du Mali 1998 Décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998 fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois.
- République du Mali 1986 Loi n° 86-42 /AN-RM du 24 mars 1986, portant sur le code forestier qui se substitue à celle antérieure n° 68-8/AN-RM du 17 février 1968.
- République du Mali 1995a Loi n° 95-003 portant sur l'organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois.
- République du Mali 1995b Loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.
- République du Mali 1996 Loi n° 96-050 portant sur le principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
- Ribot, J.C. 1999 Decentralization and participation in Sahelian forestry: Legal instruments of central political-administrative Control. *Africa* Vol. 69, No.1.
- Ribot, J.C. 2002 Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. 2004a Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington, DC.
- Utting, P. et Jaubert, R. 1998 Discours et réalité des politiques participatives de gestion d'environnement, le cas du Sénégal.

Documents de travail

- AMADER (sans date) L'énergie pour tous, brochure de présentation du projet, Bamako Ministère de l'environnement.
- DNCN 2003 Gestion décentralisée des ressources forestières et fauniques. Rôles et responsabilité du Service de conservation de la nature, Bamako, document de travail, Miméo.
- Mission de Décentralisation. 1997 Programme de décentralisation, la stratégie des transferts de compétences, Primature, Bamako.
- Nouvellet, Y. 2002 Manuel de procédure de mise en place et de suivi des marchés ruraux de bois énergie, Document de la Stratégie énergie domestique.

Stratégie énergie domestique 1998 Statuts et règlement intérieur de la Structure rurale de gestion, module de formation, document de travail, inédit.

Stratégie énergie domestique et cellule combustibles ligneux 2000 Les marchés ruraux de bois énergie : opportunités et contraintes dans le cadre de la décentralisation, document de travail, inédit.

Stratégie énergie domestique et cellule combustibles ligneux 2002 Situation des marchés ruraux de bois énergie, document de travail, (inédit).

Encadré A Gouvernance des paysages forestiers multi-acteurs : le cas des interactions forêts-eau en Afrique du Sud

L. A. German

Engagée de longue date dans l'exploitation et la production de bois, de fabrication de pâte à papier et de papier à l'échelle industrielle ainsi que dans des recherches hydrologiques liées aux interactions forêts-eau, l'Afrique du Sud offre une occasion unique d'apprendre à mener des actions de gouvernance transversale au sein des services essentiels des écosystèmes. En réponse aux préoccupations exprimées par les parties prenantes et aux recherches indiquant une baisse du débit des cours d'eau et des rivières résultant de la plantation de forêts artificielles, l'Afrique du Sud a entamé un processus de réforme complète de sa politique de gouvernance afin de réglementer l'expansion des « activités tendant à diminuer le débit des cours d'eau », en particulier les activités de plantation forestière (forêts plantées). S'inspirant de bonnes pratiques de gouvernance – évaluations d'impact environnemental, études multisectorielles (conduites par des comités consultatifs, les *Licence Assessment Advisory Committees* ou LAAC), et soutien important apporté aux recherches visant à aider à la formulation de politiques dans ce domaine – l'Afrique du Sud constitue un modèle pour les autres pays qui ont du mal à gérer les avantages et inconvénients de l'expansion industrielle. Les institutions gouvernementales et les entreprises se débattent toutefois dans les arcanes complexes des réglementations et de leurs effets sur les investissements. Au moment où les investisseurs se tournent vers les pays voisins aux normes environnementales moins strictes et sans grande tradition en matière de recherches effectuées pour appuyer les orientations stratégiques, nombre des leçons tirées par l'Afrique du Sud pourraient être utiles à ses voisins dans la région.

Ces encadrés donnent un aperçu de l'expérience de l'Afrique du Sud rapportée par divers consultants spécialisés indépendants en matière de gouvernance, politique et économie des ressources (encadré 10.2) et de chercheurs participant aux études hydrologiques axées sur les interactions forêts-eau (encadré 10.3). Les diverses opinions présentées dans ces encadrés témoignent de l'absolue nécessité de fonder les recherches sur des éléments probants, sur le dialogue multi-acteurs, ainsi que sur des modèles flexibles de conception et d'évaluation des stratégies pour pouvoir gérer la complexité de la situation et équilibrer les avantages et inconvénients des paysages contemporains caractérisés par la multiplicité d'intérêts souvent divergents. Il apparaît aussi qu'il est nécessaire d'harmoniser les stratégies adoptées de part et d'autre des frontières afin d'éviter l'effet dit de "Delaware" (*Delaware effect*) – où l'existence de règlements stricts dans un pays entraîne une fuite des entreprises et des commerces dans d'autres pays appliquant des normes (sociales et environnementales) plus souples.

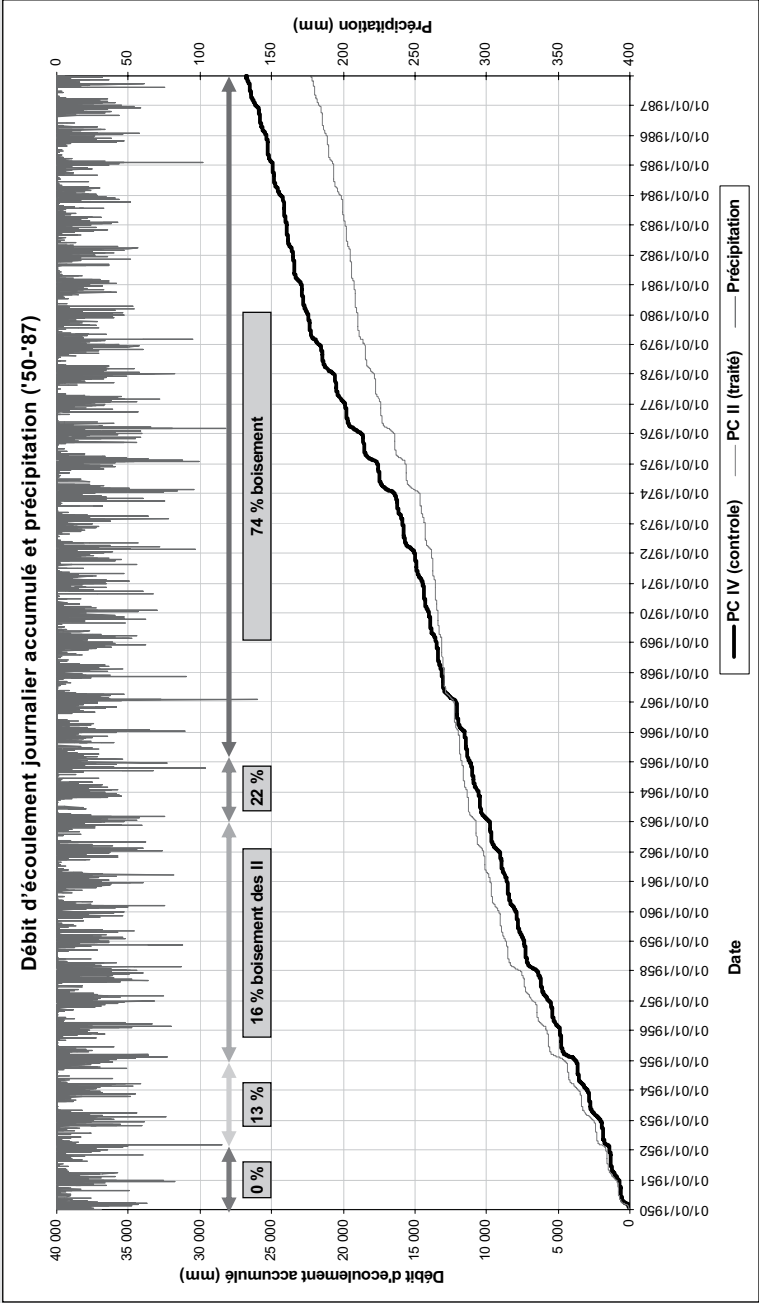
Il est également important de réfléchir aux enseignements qui peuvent être tirés de ce cas pour déterminer comment les principes démocratiques de décentralisation et de subsidiarité pourraient s'appliquer à la gouvernance des services des écosystèmes forestiers (à savoir, que les affaires soient traitées à l'échelon le plus petit ou le plus bas de la hiérarchie et, en tous cas, le moins centralisé de l'administration compétente). S'agissant des services de l'écosystème hydrographique qui chevauche les frontières

sectorielles et administratives (étatiques, nationales), un certain nombre de fonctions ne peuvent ni ne doivent être transférées à l'échelon le plus bas du pouvoir étatique ou coutumier. Ainsi en va-t-il, par exemple, de la question de la répartition des ressources de l'eau qui comporte un volet recherche, des décisions à prendre en matière de répartition des ressources, et des incitations à apporter ou des réglementations à faire respecter pour garantir un fonctionnement durable du service. La recherche et, en particulier, la recherche hydrologique, peut être coûteuse et il sera peut-être nécessaire de puiser dans les sources de financement de l'Etat et une main d'œuvre nationale pour couvrir les dépenses et garantir la qualité de la recherche. Les décisions concernant l'affectation des ressources se prennent à plusieurs niveaux emboîtés les uns dans les autres, du niveau transnational au niveau local, afin d'assurer une répartition équitable entre les parties prenantes à chaque échelon. Les fonctions de réglementation – que renforce souvent la participation active des parties prenantes, motivées par un fort sentiment d'appropriation conciliant leurs divers intérêts et besoins, à chaque niveau de la prise de décision – ont aussi besoin d'une certaine mesure de gouvernance transversale. Par exemple, des décisions prises en amont des bassins hydrographiques dotés d'abondantes ressources en eau pourraient avoir des effets sur les parties prenantes qui se trouvent bien plus loin en aval – et il faudra donc répercuter les externalités (ou effets induits hors site), associées aux pratiques de gestion en amont, sur ceux qui sont responsables de ces effets, que cela se fasse à travers l'adoption de règlements, le versement d'indemnités ou des paiements effectués sous condition de services rendus par l'écosystème.

Encadré A.1 Recherche axée sur les stratégies de gestion des ressources forestières et des ressources en eau en Afrique du Sud

M. B. Gush

L'Afrique du Sud n'a jamais eu d'abondantes ressources provenant de forêts naturelles productrices de bois. Peu remarquable quant aux arbres poussant spontanément sur son territoire, le pays est plus souvent caractérisé par une savane arbustive ouverte que par la forêt à canopée dense. Il reste cependant çà et là des parcelles de forêts naturelles d'essences locales à feuilles persistantes qui sont soigneusement préservées et durablement gérées selon un système de récolte sélective, l'exploitation intensive et incontrôlée entre le 17^{ème} et le début du 20^{ème} siècle ayant entraîné la nécessité d'une telle protection. La promulgation de la loi de 1913 sur les forêts a éventuellement mis fin au processus de destruction des forêts naturelles du pays. L'enchaînement des événements historiques successifs (les deux guerres mondiales et la "Grande Dépression" dans l'entre-deux-guerres, le développement industriel, etc.) a cependant obligé l'Afrique du Sud à accélérer l'expansion de ses plantations industrielles d'essences exotiques. Les forêts plantées d'essences exotiques à croissance rapide ont été établies dans les régions de forte pluviométrie du pays qui correspondent, dans la plupart des cas, à des bassins versants montagneux, autrement dit à des zones naturellement très arrosées.



Note : Les traitements progressifs de boisement (*Pinus patula*) appliqués au bassin versant sont annotés sur la figure, et les baisses de débit d'écoulement en résultant sont évidentes. Les données sur la précipitation journalière sont aussi notées.

Figure A.1 Débit d'écoulement journalier accumulé (mm) par les bassins versant IV (control) du Cathedral Peak et II (traité), entre 1950 et 1987

Antécédents des recherches sur les interactions forêts-eau

Les forêts plantées en essences exotiques sont toutes caractérisées par des canopées hautes, denses et à feuilles persistantes ainsi que par des systèmes racinaires plongeant très profondément dans le sol. Leur physiologie est en fort contraste avec le type de végétation dont elles prennent la place pendant les opérations de boisement en Afrique du Sud et qui sont habituellement des plantes assez basses, à dormance saisonnière et dotées de systèmes racinaires peu profonds (par exemple, les prairies herbeuses). En conséquence, l'augmentation des superficies plantées en essences exotiques a rapidement suscité une inquiétude croissante à propos de leur impact sur les ressources en eau. Ces préoccupations liées à l'utilisation de l'eau ont été à l'origine des premières recherches lancées en matière d'hydrologie des forêts en 1935 et de l'établissement, de stations de recherche de bassins versants appariés à long terme (par exemple *Cathedral Peak*). Après avoir initialement porté sur l'utilisation de l'eau par les pins et les eucalyptus, les recherches se sont élargies pour inclure une plus vaste gamme d'essences indigènes et exotiques (étrangères envahissantes). De nombreuses études locales et internationales ont maintenant établi et conclu avec certitude que les forêts plantées consommaient davantage d'eau que les prairies herbeuses ou arbustives et diminuaient d'autant le rendement en eau (ou débit) des bassins versants boisés (Figures A.1 et A.2).

Stratégie

Les conclusions et recommandations émanant des recherches ci-dessus ont abouti en 1972 à la mise en place d'un système de permis de boisement demandant à tous les producteurs de bois de présenter une demande de permis d'établissement pour établir des forêts plantées en essences exotiques. Les demandes d'autorisation sont devenues obligatoires



Figure A.2 Dispositif de jaugeage du débit d'écoulement pour estimer les impacts du boisement des bassins versants avec le *Pinus radiata* sur le débit d'écoulement

et les plantations rejetées s'il était estimé que les superficies boisées utiliseraient une proportion trop élevée et donc inacceptable du bassin versant. La stratégie a été peaufinée depuis par une série d'ajouts, notamment la déclaration inscrite dans la loi nationale sur les forêts (*National Water Act*) classant la plantation de forêts artificielles (commerciales) comme activité diminuant le débit des cours d'eau (activités SFRA - *Stream Flow Reduction Activity*), soit un mode d'utilisation des terres susceptible de faire diminuer le débit des eaux dans les rivières et, par conséquent la disponibilité de ressources en eau pour les utilisateurs situés en aval. A ce jour, les forêts plantées restent les seules activités déclarées comme activités SFRA bien que les bambouseraies et plantations de canne à sucre en terres arides aient fait l'objet de recommandations visant à les classer comme activités SFRA. La raison essentielle de cette classification en SFRA de certaines activités puisant dans les réserves des bassins versants est à rechercher dans la nécessité d'exercer un contrôle approprié sur l'utilisation des ressources en eau afin d'empêcher tout prélèvement excessif et de garantir une alimentation en eau suffisante pour satisfaire aux réserves humaines et écologiques nécessaires (*Human and Ecological Reserve*), à savoir les réserves d'eau nécessaires pour couvrir les besoins de consommation humaine et du fonctionnement écologique de base. Le système actuel de réglementation et d'octroi de permis en matière de boisement est fondé sur des recherches qui ont extrapolé les résultats des études de bassins versants appariés à toutes les zones potentiellement forestières d'Afrique du Sud en les modélisant. Les simulations effectuées sur les bassins expérimentaux ont permis de procéder à une vérification approfondie du modèle retenu comme étant le plus approprié. Des estimations de diminution du débit des eaux à l'échelle nationale ont ensuite été calculées en utilisant une équation simplifiée de bilan hydrique (précipitation = évapotranspiration (Et) + débit) où une augmentation de Et (causée par un changement ; à savoir le remplacement de la végétation naturelle par des forêts plantées à vocation commerciale) correspondait à une diminution de débit. Ces diminutions de débit ont été individuellement simulées pour les trois principales essences exotiques des forêts plantées à l'échelle nationale, et les résultats ont été représentés sous forme de tableaux. Ces résultats ont été transmis aux bureaux régionaux du Département des ressources en eau et de la foresterie (DWAF – *Department of Water Affairs and Forestry*) qui les ont intégrés dans les processus de décision liés à la gestion des ressources en eau. Toutes les demandes de permis concernant l'utilisation de l'eau et sa répartition dans des activités forestières sont supervisées par les comités régionaux consultatifs d'examen des demandes de permis, les LAAC (*Licence Assessment Advisory Committees*). Il s'agit de comités coopératifs de gouvernance qui incluent des représentants de l'industrie forestière, de l'environnement, de la société et des agents des différents départements compétents pour mettre en œuvre les législations.

D'autres travaux de recherche restent nécessaires pour apporter plus d'informations sur un certain nombre de stratégies axées sur les interactions forêts-eau en Afrique du Sud :

1. La loi nationale sur les forêts (*The National Water Act*) vise à transférer la gestion de l'eau aux institutions locales de gestion de bassins versants, les CMA (*Catchment Management Agencies*). Tant que les CMA sont en voie d'établissement, la gestion de la plupart des ressources en eau du pays continuera d'être assurée au niveau régional. A mesure que la demande s'accroîtra, les administrateurs de la ressource seront de plus en plus sollicités pour évaluer l'impact des différents modes d'utilisation des terres et

des différentes pratiques de gestion sur les rendements et débits observés de l'eau en provenance des bassins versants. Pour répondre aux objectifs définis dans la loi, il faudra avoir recours à des méthodes permettant de prévoir et de surveiller les impacts de toute une mosaïque de modes d'utilisation des terres sur les ressources en eau.

2. Financé par le DWAF, le programme intitulé "Working for Water" est un projet national visant à éliminer les plantes étrangères envahissantes des cours d'eau d'Afrique du Sud afin d'aider à la restauration du bilan hydrique et de la diversité biologique des bassins versants les plus productifs du pays. Les effets de l'élimination de différentes espèces envahissantes doivent être mieux quantifiés afin d'assurer des opérations de défrichage optimales et des gains de débit substantiels.
3. En vertu de la loi, les sociétés d'exploitation des forêts commerciales sont tenues de laisser les zones riveraines intactes, sans plantations d'aucune sorte, afin de réduire l'effet négatif des arbres sur le débit des cours d'eau et les pertes de milliers d'hectares de terres forestières productives en découlant. Défendre les zones riveraines contre les adventices et les désherber est une opération coûteuse pour les propriétaires qui doivent être informés des avantages – versés sous forme de prestations en eau – qu'ils sont en droit d'attendre de leurs efforts.

Encadré A.2 La réglementation des impacts de la foresterie sur l'utilisation de l'eau en Afrique du Sud : évolution de la politique et de la gouvernance à cet égard

Extrait de Kruger, Crafford et Ginsburg 2008

La plantation de forêts artificielles est une pratique controversée qui suscite des conflits en raison de son coût et des effets, perçus ou observés, qu'elle entraîne sur la société et sur l'environnement. Elle est pourtant administrée de façon satisfaisante en Afrique du Sud où plus de 80 % des forêts plantées a reçu le label de certification FSC (*Forest Stewardship Council*) de gestion durable. En 1998, de nouvelles dispositions réglementant l'octroi de permis pour les activités entraînant une diminution du débit des cours d'eau (activités qui n'ont, en l'occurrence, concerné que les forêts de plantation commerciale) sont entrées en vigueur au titre de la Loi nationale sur l'eau (*National Water Act*). Le gouvernement a choisi d'utiliser un cadre coopératif de gouvernance pour instituer cette nouvelle réglementation, conformément à la Constitution. Le résultat en est une procédure d'administration des demandes qui comporte cinquante stades de réalisation ou démarches à entreprendre et fait intervenir trois institutions gouvernementales qui se constituent collectivement en comités consultatifs pour l'évaluation des permis au niveau provincial. Parmi ces démarches, le plus souvent très onéreuses, il en est dont la réalisation prend aussi beaucoup de temps. Les coûts de transaction et les coûts financiers afférents à ces nouvelles dispositions en matière de gouvernance ainsi que les décisions prises à propos de certains bassins hydrographiques – désormais exclus des zones de plantation forestière – ont contribué au déclin observé des

taux de boisement annuels en Afrique du Sud, l'expansion chiffrée depuis 1990 représentant à peine 6 000 ha. Ce résultat n'est pas conforme à l'intention déclarée du gouvernement selon laquelle il respecterait le développement des forêts et des ressources en eau comme le développement économique et social. Il est urgent de prendre en compte la nécessité de promouvoir des politiques de foresterie et de ressources en eau pour permettre à l'Afrique du Sud d'atteindre les objectifs de développement qu'elle s'est fixés.

Importance économique des forêts plantées

L'Afrique du Sud a une superficie d'environ 1,4 million d'hectares de forêts plantées qui produisent quelque 18 millions de mètres cubes de bois par an. La plus grande partie de cette production est destinée à la consommation intérieure bien qu'une part substantielle soit actuellement exportée sous forme de copeaux, de pâte à papier et de papier. La politique du gouvernement en matière forestière consiste à « promouvoir un secteur forestier prospère, durablement utilisable au bénéfice de toute la nation ainsi qu'à le renforcer et à l'administrer de façon à protéger l'environnement ». La stratégie de développement du gouvernement de l'Afrique du Sud (Asgi-SA) a pour objectif primordial de réduire la pauvreté de moitié de 2004 à 2014 à travers une double stratégie de croissance économique et d'amélioration de qualité de la vie. La foresterie fait partie de la stratégie de développement et des stratégies du secteur industriel du pays auquel elle contribue. En outre, les « dispositions contraignantes » identifiées dans ces stratégies comprennent le renforcement des infrastructures et le logement – l'un comme l'autre étant dépendant d'un approvisionnement en produits forestiers. Les forêts plantées fournissent la seule ressource substantielle renouvelable de bois d'œuvre, papier et carton requis pour satisfaire aux besoins de développement – mais bien inférieure aux 60 kg par an et par personne recommandés par l'IIED pour répondre aux besoins fondamentaux en matière d'éducation, d'hygiène et de communication. Compte tenu de l'importance de ce secteur pour le développement du pays, on peut s'inquiéter d'une certaine tendance à la baisse de l'offre intérieure de produits forestiers, tendance qui devrait s'intensifier. Les évaluations faites pour chiffrer les superficies à boiser en Afrique du Sud pour satisfaire à l'augmentation de la demande d'ici 2030 se situent aux environs de 700 000 ha. Une étude récente portant sur des parcelles adaptées et disponibles pour des opérations de boisement fait état de 200 000 ha ayant ces caractéristiques, 575 000 ha supplémentaires de terres propices à la plantation mais dont l'utilisation est entravée par des considérations politiques et des facteurs réglementaires et institutionnels (CIC, 2006) pouvant éventuellement être aussi mises à disposition. Des procédures coûteuses et administrativement complexes ont cependant détourné les investisseurs de la foresterie.

Performance environnementale des forêts plantées

Efficience de l'utilisation de l'eau. L'hypothèse qui sous-tend la politique adoptée par le gouvernement dans le secteur de l'eau est que l'Afrique du Sud est un pays dans lequel cette ressource est rare. Si l'origine de cette hypothèse remonte en grande partie aux recherches étudiant l'impact des plantations sur la diminution du débit des cours d'eau (voir encadré X de Gush), il importe aussi de prendre en compte l'efficience de l'utilisation de l'eau dans ce secteur (par exemple, la quantité d'eau utilisée sous forme de rendement

biologique ou économique) et la consommation relative. Considérant la totalité de l'eau "disponible" en Afrique du Sud – ou la fraction de ruissellement pouvant raisonnablement être prise en compte dans la répartition des ressources en eau du pays, 62 % (environ 13 227 millions de mètres cubes par an) sont utilisés pour l'irrigation en agriculture. Une forte proportion est cependant perdue en raison de fuites ou de gaspillages, le pourcentage des pertes étant parfois évalué dans des proportions représentant jusqu'à 40 % du volume total. Le coefficient d'utilisation de l'eau attribué aux forêts plantées représente 3 % du rendement, ce qui fait que la part d'eau consommée attribuable à ces forêts ne correspond qu'à une petite fraction de l'eau gaspillée dans les activités d'irrigation.

Biodiversité. L'Afrique du Sud est dotée d'écosystèmes extrêmement divers biologiquement dont certains sont très bien adaptés à cette pratique de foresterie que sont les forêts plantées. Les opérations de boisement ont un impact sur la biodiversité parce qu'ils remplacent les prairies naturelles et d'autres types de végétation locale indigène. Dans une évaluation récente menée dans le cadre du plan de conservation de la biodiversité de la province de Mpumalanga, Ferrar et Lotter (2007) ont classé les forêts plantées dans la même catégorie que les cultures de zones arides, la production animale intensive et les cultures en zones irriguées, en les qualifiant de modes d'utilisation des terres « ayant un impact modéré à élevé sur la biodiversité ». Ils ont recommandé d'en restreindre l'application aux zones non affectées d'une priorité élevée en matière de biodiversité.

Conclusions et Recommandations

La pratique des forêts plantées contribue à l'économie sud-africaine dans d'importantes proportions mais comporte des avantages et des inconvénients sur le plan de l'économie comme sur celui de l'environnement. Pour concilier les intérêts divergents et maîtriser la contribution de l'industrie au développement national nous recommandons d'adopter les stratégies suivantes :

- Une politique de l'eau digne de ce nom ne doit pas faire obstacle à l'utilisation de l'eau mais en promouvoir un usage équitable et efficient. Il s'agira d'encourager le débat transversal et public sur les critères et les procédures d'utilisation équitable et efficiente en assurant une symétrie des intérêts et des institutions en place.
- Il faudra s'efforcer de comprendre les raisons pour lesquelles les perceptions concernant les forêts plantées divergent autant les unes des autres et sont si controversées et évaluer d'autres méthodes possibles d'utilisation des terres, non seulement en fonction de leur impact sur le débit des cours d'eau mais aussi en fonction de leur taux d'efficacité d'utilisation de l'eau et de leur contribution à la réalisation des objectifs de développement national. Il sera également essentiel d'appuyer les réformes de gouvernance pour assurer une meilleure efficacité de l'utilisation de l'eau et l'allocation des ressources en eau en fonction des priorités de développement.
- Il conviendra d'évaluer les contributions respectives au développement économique du pays des forêts plantées destinées à la consommation intérieure d'une part, et orientées vers l'exportation d'autre part (par exemple, à travers l'offre de produits forestiers comparée à la taxation et au financement des programmes sociaux), et de déterminer les secteurs de développement prioritaires en conséquence.

- Il sera nécessaire de s'orienter vers l'établissement de règlements à distance à travers une série de normes statutaires et de mesures minimales édictées en commun et basées sur le marché, comme cela est le cas pour les systèmes de certification de développement durable et la loi nationale sur les forêts (*National Forests Act*) – avec des instructions et un *leadership* clair et cohérent du gouvernement et l'approbation de la coalition écologiste.

Références

- CIC International 2006 Potential for afforestation in South Africa: Analysis and correlation of estimates of the potential for new afforestation. Department of Public Enterprise, Pretoria, Afrique du Sud.
- Ferrar, A.A. et Lötter, M.C. 2007 Mpumalanga Biodiversity Conservation Plan Handbook. Nelspruit: Mpumalanga Tourism and Parks Agency.
- Kruger, F., Crafford, J. et Ginsburg, A. 2008 The regulation of water-use impacts in forestry in S. Africa: Appraisal of the development of policy and governance. Workshop on Forest Governance and Decentralization in Africa, Durban, Afrique du Sud, April 6-9, 2008. CD-Rom.

Chapitre 11

Résultats de la décentralisation dans le contexte de l'incertitude politique au Zimbabwe

Une évaluation comparée de la cogestion et de CAMPFIRE, et des incidences sur la politique

E. Mapedza

Résumé

Les réformes de gouvernance de la forêt, de la faune et de la flore sauvage par le biais de la décentralisation avaient pour objectif de faire en sorte que les citoyens ruraux détenant des droits puissent bénéficier des ressources naturelles dans leur zone de compétence. Quelle est l'incidence de l'incertitude politique sur la décentralisation de la gestion de la forêt et des espèces sauvages au Zimbabwe ? Ce chapitre s'appuie sur une approche détaillée d'études de cas pour tirer des leçons à l'intention des décideurs politiques et des praticiens de la décentralisation dans les secteurs de ressources ci-dessus mentionnés. L'étude avait choisi certaines variables pour analyser les résultats sociaux et environnementaux d'une gestion des ressources naturelles décentralisée : intégrité de la zone des ressources, utilisation hors-quota, gestion financière et avantages, et responsabilité financière. L'étude a été menée dans les districts Nord et Sud de Gokwe où deux programmes reconnus et bien établis de gestion des ressources naturelles communautaires ont été mis en œuvre : cogestion (région de Mafungautsi) et CAMPFIRE (région de Nenyunga). Les deux districts se situent dans la Province des Midlands au Zimbabwe. L'étude était constituée d'interviews d'informateurs clés, de l'observation participante, des groupes de discussions et de l'examen des écrits publiés dans ce domaine. Les incertitudes politiques au Zimbabwe ont en fait accru la centralisation des pouvoirs et entraîné l'érosion des réussites obtenues précédemment grâce à la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. L'une des conclusions de notre étude est qu'il convient de renforcer un gouvernement local plus démocratique et responsable afin qu'il puisse s'acquitter de responsabilités décentralisées. Les partenariats entre l'Etat et les ONG sont certes importants mais ils devraient viser le renforcement des unités décentralisées afin de disposer d'unités de gestion locales efficaces. Les partenariats entre les unités décentralisées et le secteur privé ont besoin du soutien des ONG pour aider à faire basculer les avantages vers les communautés rurales pauvres qui doivent payer l'ardoise de la gestion et de la vie dans des zones comportant des ressources naturelles telles les forêts et les espèces sauvages.

Introduction

Pendant de longues années, le Zimbabwe était l'un des pays phares en Afrique grâce à ses initiatives innovantes en matière de gestion des ressources naturelles communautaires, notamment avec CAMPFIRE, programme de gestion des régions communales et de leurs ressources indigènes, l'un des programmes les mieux connus. Mais les bouleversements politiques croissants ont modifié de manière dramatique de nombreux aspects de la vie du pays. Cette étude évalue l'incidence de l'incertitude politique dans le nouveau millénaire et ses effets sociaux, institutionnels et écologiques sur la gestion communautaires des ressources naturelles.

Contexte

L'histoire politique récente du Zimbabwe

Le Zimbabwe devint indépendant de la Grande-Bretagne en 1980, après une lutte anticoloniale de plus de deux décennies. L'appropriation de la terre avait été l'une des motivations clés de cette lutte pour l'indépendance. Le début des années 80 fut caractérisé par la croissance économique, la prestation de services sociaux et la mise en place d'une infrastructure pour les secteurs de la société précédemment défavorisés (Hammar *et al.* 2003). Fait marquant, de nombreux agriculteurs possédant des terres communales¹ saisirent cette occasion pour passer de la production de subsistance à la production commerciale, mouvement qui fut qualifié de révolution agricole du Zimbabwe (Rukuni et Eicher 1994). A la fin des années 80, la croissance économique s'affaissa, en grande partie, à cause d'un excès de réglementation et de contrôle des prix hérités de l'ancien régime et maintenu par la suite (Bond et Manyanya 2002). Un Programme d'ajustement structurel économique (ESAP) soutenu par la Banque Mondiale et le FMI visait la libéralisation de l'économie et le redressement de la croissance économique. L'ESAP eut de nombreuses incidences positives sur l'ensemble de l'économie mais, de manière générale, elles se limitèrent aux personnes du secteur privé aux revenus moyens et élevés. La faiblesse critique de l'ESAP était due au fait que le programme n'avait pas mis en place un filet de sécurité à l'intention de ceux qui n'ont pas pu en profiter (Raftopoulos 2001).

L'ESAP a déclenché une série de processus entre le milieu et la fin des années 90. Parmi ceux-ci : une tendance à l'augmentation de la corruption, un déclin de la croissance économique et un accroissement du taux d'inflation. La libéralisation économique, qui entraîna le déclin de la création d'emplois tout en ouvrant la porte aux médias, déboucha également sur de plus fortes aspirations politiques : le gouvernement de l'Union nationale africaine du Zimbabwe – Front patriotique (ZANU-PF) fut battu lorsqu'il tenta d'établir un état à parti unique ; ce qui aboutit progressivement à l'émergence de la première opposition crédible au ZANU-PF, parti au pouvoir.

1 Les zones communales sont celles où vivent la majorité des citoyens noirs du Zimbabwe.

En 2000, le gouvernement fut battu lors du referendum de février qui portait sur une nouvelle constitution, première défaite en 20 ans du ZANU-PF au pouvoir. Le Mouvement pour le changement démocratique (MDC) et l'Assemblée nationale constitutionnelle (NCA) avaient fait campagne contre la constitution proposée par le gouvernement qui comportait des dispositions en faveur d'une vaste appropriation des terres agricoles appartenant aux fermiers blancs. Immédiatement, le gouvernement donna son appui aux occupations des exploitations agricoles commerciales, comme approche alternative pour remettre la question foncière sur le devant de la scène, rétribution contre ceux qui furent perçus comme ayant soutenu l'opposition, et pour détourner l'attention vis-à-vis du déclin de la situation économique. Les occupations des exploitations agricoles firent baisser la production agricole et les exportations de manière significative, aggravant la pression fiscale sur le gouvernement. Qui plus est, elles entraînèrent une perte de capitaux étrangers, de personnels qualifiés et de nouveaux investissements étrangers. L'effet cumulé fut que le Zimbabwe connut une période prolongée d'hyperinflation et de contraction économique (Bond et Manyanya 2000).² Le déclin de la situation économique créa un « état-gardien » où les hommes politiques zimbabwéens jouent le rôle d'intermédiaires³ plutôt que de régulateurs des flux de capitaux locaux (limités) et étrangers (Logan 2005). Pour un régime autoritaire, il est plus facile que pour une démocratie de fidéliser un groupe restreint lors d'une crise économique. Tout en accordant moins de faveurs, il peut obtenir bien plus de fidélité auprès d'un nombre réduit d'acteurs qui lui apportent son soutien (Corrales 2004, p.37).⁴ Ce rôle de filtre s'appliqua à tous les secteurs de l'économie, notamment celui de la sylviculture et de la gestion des espèces sauvages. Dans le cadre de la décentralisation : l'élaboration de règlements, la prise de décisions, les pouvoirs de mise en application des règlements furent usurpés par une élite aux dépens de la majorité qui gérât précédemment les ressources forestières et des espèces sauvages. L'application des lois se fit de manière sélective, en récompensant les supporters du gouvernement et punissant les opposants comme nous allons le démontrer avec le programme CAMPFIRE du Nenyunga.

La gestion communautaire des ressources naturelles au Zimbabwe

La gestion communautaire des ressources naturelles (CBNRM) s'installa comme réaction à la faillite de la gestion centralisée des ressources naturelles. La CBNRM fut intégrée dans des programmes d'ajustement structurel existants en Afrique ainsi que dans l'ensemble des pays en développement. Il s'agissait de mesures d'austérité financière censées réduire les dépenses du gouvernement central. Dans les pays d'Afrique australe, les organisations donatrices jouèrent également un rôle clé en canalisant des ressources par le biais des initiatives des CBNRM vers des pays tels le Zimbabwe.

2 Au 18 juillet 2008 le dollar US valait 600 milliards de dollars zimbabwéens. L'inflation s'élevait à 2,2 millions % en juin 2008 (source The Mail & Guardian, www.mg.co.ac.za, consulté le 16 juillet 08).

3 Ces gens se font payer leurs services de « facilitateurs d'affaires ». Dans le domaine de la faune et de la flore, par ex. les politiciens censés réguler le secteur se font payer pour faciliter aux chasseurs l'accès aux ressources naturelles.

4 Corrales analysait la crise cubaine et la manière dont le régime de Castro semblait l'avoir surmontée : son explication pourrait aussi être valable vu ce qui se passe au Zimbabwe.

Le Zimbabwe dispose de deux voies d'approche bien établies et bien reconnues dans les domaines des CBNRM : la cogestion et le programme CAMPFIRE. La philosophie à la base de ces deux initiatives veut que les autorités locales fassent des bénéfices commerciaux pour pouvoir gérer les ressources naturelles de manière durable. Cette philosophie tente de lier les coûts de gestion des ressources aux profits tirés des ressources naturelles. A la fois dans le cas de la cogestion et dans CAMPFIRE, une structure institutionnelle imbriquée, du niveau national au niveau local, aide à rendre la décentralisation opérationnelle ; ce qui inclut les responsabilités en matière de gestion des ressources naturelles et la gouvernance des profits générés. Il s'agit d'une structure administrative à 5 niveaux (national, provincial, du district, de la circonscription, local) et de comités de gestion des ressources au niveau des villages (RMC), composés de sept villageois élus, à savoir un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier et 3 membres du comité. Les comités au niveau des circonscriptions électorales s'appellent comités de développement des circonscriptions et comités de gestion des espèces sauvages de la circonscription (WWMC). Ils sont composés d'un conseiller qui assure automatiquement la présidence du comité et d'autres membres du bureau (vice-président, secrétaire, trésorier ainsi que deux membres du comité).

La décentralisation permet d'établir une interface avec la gestion des ressources naturelles (NRM : *Natural Resource Management*). La décentralisation est censée fournir un cadre qui permet aux niveaux inférieurs de la gouvernance de s'acquitter de certaines tâches et de tirer des avantages des ressources naturelles, conformément au principe de subsidiarité. Celui-ci précise que si des tâches peuvent être effectuées au niveau local, elles devraient être dévolues au niveau local. Les institutions de niveau plus élevé ne devraient jouer qu'un rôle de tutelle, destiné à renforcer les décisions prises au niveau local et à vérifier que des excès ne soient pas commis à ce niveau (Chitsike 2000). Pour comprendre de quelle façon les politiques du Zimbabwe peuvent être comparées à celles d'autres pays de cette région, veuillez vous reporter à l'encadré 11.1.

Encadré 11.1 Expériences de décentralisation forestière en Afrique australe

F. Matose

Un examen des réformes de gestion forestière conduites à travers toute l'Afrique australe révèle la relation existant entre les réformes de gouvernance forestière et leur impact sur les conditions de vie locales. A partir d'observations portant sur trois cas étudiés (la réserve forestière de Mafungautsi au Zimbabwe, Chipange Chetu au Mozambique et la forêt de Tsitsikama-Covie en Afrique du Sud), les résultats obtenus sont résumés ci-dessous en fonction d'un certain nombre de paramètres institutionnels clés et des effets qui y sont associés :

Régimes fonciers. Ce n'est qu'en Mozambique que l'état a accordé des droits aux communautés en matière foncière en délivrant des certificats reconnaissant le droit à l'utilisation des terres et de leurs bénéfices (DUAT). S'agissant du bois, de la faune et de la flore, les droits à la propriété continuent à ne relever que de l'état. Reste encore aux

gouvernements toutefois à aborder la question du transfert aux communautés de certains droits concernant les forêts et les ressources forestières pour promouvoir les bénéfices économiques de ces communautés et leur restituer des ressources qui auraient été aliénées.

Structure organisationnelle. La situation du Mozambique est celle d'un pays où coexistent des organisations coutumières informelles et des systèmes locaux élus agissant en tandem sous l'autorité de conseils de district. Les deux autres cas privilégient la participation de la communauté à travers des groupes/communautés d'utilisateurs (*sensu* Manor 2005). Les organisations locales peuvent mettre l'accent sur la participation d'acteurs locaux en fonction de la taille de la superficie forestière, mais ont souvent besoin d'un appui extérieur pour renforcer les structures organisationnelles.

Responsabilité. Dans les trois cas étudiés, la prise de décision en matière de ressources forestières clés relève de l'Etat, même dans le cas du Mozambique où la terre « appartient » aux communautés. Les décisions concernant les ressources en bois et celles de la flore et de la faune qui existent à l'intérieur des forêts relèvent aussi de l'Etat. C'est seulement au Mozambique que des négociations sont en cours pour essayer de promouvoir une responsabilisation allant du haut vers le bas, à savoir de l'Etat vers les communautés. Les comités locaux de gestion des ressources (RMC), par exemple à Mafungautsi, ont toujours dû rendre compte aux instances hiérarchiquement supérieures jusqu'à ce qu'un projet piloté par le CIFOR étudie les possibilités de démocratiser ces structures. Les agents officiels en poste dans la région de Tsitsikama doivent continuer à rendre compte à l'Etat de leur gestion quotidienne mais un système de consultation limité est en place pour demander l'avis des communautés. En définitive, un même besoin existe dans toute la région, à savoir que l'Etat rende davantage compte aux communautés forestières avec lesquelles il a conclu des accords de gestion en commun.

Transfert d'autorité. Au Zimbabwe et en Mozambique, des expériences pilotes de gestion adaptative ont été lancées par les gouvernements respectifs pour servir de modèles de gestion décentralisée des forêts ou des zones protégées. Au Mozambique, une part au moins des recettes provenant de la chasse sportive et de l'exploitation du bois est remise aux communautés, mais, comme c'est le cas au Zimbabwe, l'Etat continue à prendre toutes les décisions concernant ces mêmes ressources. – En Afrique du Sud, il n'y a quasiment pas eu de dévolution d'autorité puisque les parcs nationaux sont tous restés des organes statutaires sans aucun transfert de ressources. Il faudrait donc que les gouvernements transfèrent une partie de leur pouvoir discrétionnaire aux communautés et partagent équitablement les recettes provenant des forêts.

Impact sur les conditions de vie. Les résultats obtenus sont mitigés et plutôt limités à l'exception du Mozambique où des hausses des revenus des familles pouvant atteindre jusqu'à 40 % ont même parfois pu être observées (Anstey 2005). Dans les deux autres cas, de petits revenus ont pu être tirés d'activités de moindre importance dans lesquelles les communautés se sont engagées au titre de projets de gestion en commun, revenus qui n'ont cependant pas contribué de façon substantielle à l'amélioration des conditions de vie de ces communautés. Il apparaît donc nécessaire de rendre plus tangibles les bénéfices

de l'exploitation des forêts pour les communautés concernées et ce, à travers le partage de ressources à valeur élevée comme le bois et les ressources de la faune et de la flore.

Les résultats sont résumés dans le Tableau 11.1 ci-dessous.

Tableau 11.1 Dispositions prises et résultats obtenus en matière de décentralisation dans les études de cas conduites en Afrique australe

Paramètres	Zimbabwe	Mozambique	Afrique du Sud
Régime foncier	Forêt domaniale d'état, avec certains droits de cogestion conférés aux communautés pour des produits forestiers de moindre importance	Forêt communautaire (statut conféré par les DUAT) ; l'état continue à exercer son autorité sur le bois, la faune et la flore, et alloue un pourcentage aux communautés	Forêt domaniale d'état – et droits limités des communautés voisines en raison de l'approche conservacionniste de l'état
Structures d'organisation	Comités de gestion des ressources (RMC), Resource Management Committees	Coexistence de représentants coutumiers informels et de représentants élus dans les Conseils locaux	Forums participatifs impliquant l'état et les communautés locales
Responsabilité	Un projet « de cogestion adaptative » a permis de transférer la responsabilité des RMC de l'Etat aux utilisateurs	La bureaucratie administrative locale est source de défis pour une gouvernance plus démocratique	Une branche de l'Etat contrôle toujours la gestion de la forêt, avec une forte responsabilisation vers le haut
Transfert d'autorité	Reste officiellement limité ; pour les ressources de moindre importance, les décisions doivent être transférées aux RMC	Encore en transition, en attente de transfert de l'autorité de décision aux institutions locales	Très limité
Impact sur les conditions de vie	Graminées, chaume et genêts contribuent à des changements de conditions de vie pour les utilisateurs de la ressource – avec des revenus nets passés de 190 à 429 dollars US par an (de 2002 à 2004)	Les recettes tirées de la chasse sportive et des permis y associés permettent parfois d'augmenter de 40 % les revenus des familles (passés de 6 190 à 31 000 dollars US de 2001 à 2004)	Les emplois gagnés dans les domaines du tourisme et de la conservation sont les seuls résultats positifs perçus au titre des réformes menées en matière de gouvernance

Source : Matose et Watts 2008

Il est donc possible de conclure que des expériences ont certes été engagées pour tenter de transférer la gestion des forêts dans la région, mais qu'elles sont incomplètes. Le degré de transfert de l'autorité et des ressources y afférentes est une question qui requiert une plus encore grande attention, afin de permettre aux communautés de jouir de droits accrus et de bénéfices substantiels. Le cas du Mozambique donne quelque espoir de réussite ; il combine entre eux un ensemble d'institutions coutumières locales et un corps élu de représentants officiels locaux et assure le transfert d'une partie (sous forme de pourcentage) des recettes provenant des ressources forestières. Ces systèmes d'adaptation complexes n'en sont qu'à leurs débuts et il reste à espérer que d'autres investissements

seront apportés par l'Etat pour pouvoir mener à bien les opérations de transfert d'autorité et de ressources qui sont encore nécessaires.

Références

- Anstey, S. 2005 Governance, natural resources and complex adaptive systems: A CBNRM case study of communities and natural resources in Northern Mozambique. *Dans:* (eds.) U. Dzingirai and C. Breen *Confronting the Crisis in Community Conservation: Case Studies from Southern Africa*, pp.138-193. University of KwaZulu- Natal Press, Pietermaritzburg, Afrique du Sud.
- Manor, J. 2005 User committees: A potentially damaging second wave of decentralization? *Dans:* J.C. Ribot et A.M. Larson (eds), *Decentralization of Natural Resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. Frank Cass, Londres, RU.

Cogestion

La cogestion, théoriquement, cherche à décentraliser les pouvoirs de gestion de la forêt, à les transférer aux communautés locales vivant près des forêts d'état protégées (classées) pour empêcher des conflits relatifs à l'usage des ressources. Cela suppose la création de régimes environnementaux ou de ressources caractérisés par des partenariats entre collectivités locales ou usagers des ressources et agences des (sous-)administrations nationales. Ces agences, comme par exemple, la Commission de sylviculture, détiennent normalement le mandat légal de la gestion forestière. Au Zimbabwe, la cogestion a commencé en 1993 dans des villages avoisinant la Réserve forestière de Mafungautsi. Ces villages mirent sur pied 15 comités de gestion des ressources (RMC), institutions qui administreraient certains avantages : droit à la récolte de genêt, de l'herbe à chaume, de roseau, de bois de chauffage. Précédemment, le bureau de district de la Commission de sylviculture jouait ce rôle. Les recettes de ces produits forestiers mineurs étaient ensuite censées être utilisées pour des projets de développement communautaire, par ex. la construction d'écoles ou la création d'un fond renouvelable pour accorder des prêts à des projets tels que l'apiculture. Dans la zone de Mafungautsi, la cogestion s'est vu attribuer des fonds par l'Agence de développement international du Canada (CIDA). Au début, ce régime fonctionnait bien, comme le CIDA et d'autres parties prenantes comme le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), et le Centre pour les sciences sociales appliquées (CASS) jouaient le rôle de médiateur entre les collectivités et la Commission de sylviculture.

En cogestion, les Comités de gestion des ressources (RMC) étaient formés en tant que sous-comités villageois. Leur principal rôle était de délivrer des permis d'exploitation de produits forestiers autres que le bois et d'aider à appliquer les règles de protection de la forêt. Les RMC, espérait-on, allaient être capables de recueillir des recettes des petits produits de la forêt qui pourraient ensuite être investies dans des projets communautaires.

CAMPFIRE

CAMPFIRE fonctionne au Zimbabwe depuis 1989, et se limite, en règle générale, aux zones tampons adjacentes aux parcs nationaux. CAMPFIRE est une initiative gouvernementale qui décentralise la gestion des ressources des espèces sauvages et de leurs résultats, en les transférant aux collectivités locales situées dans les zones communales (Murphree 1991). Auparavant, seuls les exploitants agricoles privés (surtout les exploitants blancs) étaient en mesure de gérer la faune et la flore sur leurs propriétés et d'en bénéficier. La plupart des conseils de districts ruraux ont des arrangements contractuels avec les professionnels des safaris qui amènent des clients chasseurs dans les zones couvertes par CAMPFIRE. Les opérateurs paient des droits de chasse aux Conseils de district ruraux (RDC) et ceux-ci versent une partie de ces recettes aux collectivités dans les circonscriptions électorales de CAMPFIRE.

Les plans initiaux de CAMPFIRE envisageaient la création de coopératives de gestion des ressources naturelles au niveau des villages (Martin 1986), mais les hommes politiques s'y opposèrent, car ils se sentaient menacés par des villages indépendants. Un compromis fut trouvé : la dévolution d'une autorité appropriée aux conseils de district pour la gestion des espèces sauvages (Murphree 1991). Cette dévolution signifiait que des pouvoirs pouvaient être accordés aux RDC, plutôt qu'aux villages ou circonscriptions de CAMPFIRE. En échange, les conseils de district acceptaient symboliquement de céder la responsabilité de la gestion des espèces sauvages ainsi que les avantages y afférant au niveau du sous-district, c'est à dire géré par le WWMC. Le WWMC est présidé par un conseiller élu qui représente la circonscription au niveau du district rural. Le conseil du district rural est connecté au gouvernement national via le gouvernement provincial.

Le développement et la mise en œuvre de CAMPFIRE étaient pilotés par un consortium informel d'organisations gouvernementales, non gouvernementales et d'universités, connu sous le nom de Groupe collaboratif de CAMPFIRE (CCG).⁵ Le programme fut financé par de nombreux donateurs internationaux. L'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) était le donateur le plus important, fournissant quelques 20 millions \$ US, entre 1989 et 2003 (Child *et al.* 2003). Avant 2000, le programme avait été acclamé comme représentant un magnifique exemple de communautés bénéficiant des avantages de leurs ressources d'espèces sauvages.

Méthodologie

Méthodes de recherche

Ce document est le résultat de recherches effectuées en grande partie par le Centre pour les sciences sociales appliquées (CASS) à Mafungautsi et le Fonds mondial pour la nature (Nenyunga). Les recherches se sont poursuivies du début des années 90 jusqu'en 2004. Des interviews sur le terrain ont été menées auprès des membres des collectivités locales, des anciens membres ou des membres actuels du Comité pour la gestion des

⁵ Les membres du CCG comprennent l'Association de CAMPFIRE (CA), le WWF, le CASS, le ZimTrust, la Commission de sylviculture, et le Ministère des parcs nationaux et de la gestion des espèces sauvages (DNPWM).

ressources (à l'occasion de l'étude de cas sur la cogestion) et des WWMC, (études de cas de CAMPFIRE). Des interviews d'informateurs clés de la Commission de sylviculture du Zimbabwe (FCZ), du Gokwe rural district council (RDC), Nord et Sud, du World Wide Fund for Nature (WWF), du CASS et du Zimbabwe Trust (ZimTrust) ont été organisées. Des interviews en association avec CAMPFIRE (CA) ont été menées l'année suivante, en 2005. Certains des anciens salariés du groupe collaboratif de CAMPFIRE et des chercheurs ont aussi discuté avec des informateurs clés. Une analyse des écrits sur la question et des entretiens des groupes de discussion avec les RMC, femmes, hommes et jeunes, ont eu lieu en 2005. Tous ces groupes ont été une source importante durant la phase de collecte de données.

Sélection des études de cas

Les recherches sur CAMPFIRE ont été menées dans la circonscription de Nenyunga dans le district Nord de Gokwe. Son WWMC situé dans la zone de recherche est composé de trois villages. L'étude de cas de cogestion s'est concentrée sur la Réserve forestière de Mafungautsi et sur deux RMC, Batanai et Chemwiro-Masawi.

Les deux zones de recherche sont situées dans la même région agro-écologique, ce qui signifie qu'elles se ressemblent sur le plan de leur environnement biophysique. Les deux zones sont surtout communales, sans que de vastes exploitations agricoles commerciales s'y soient implantées. Nenyunga est l'une des circonscriptions de choix, comme son habitat peut faire vivre une population d'espèces sauvages résidentes. Ce n'est donc pas une zone de passage pour des espèces qui seraient en route pour trouver des habitats plus adaptés. Les deux zones partagent aussi la même histoire sociopolitique et économique. Il s'agit de zones frontalières qui comptent un certain nombre de Zimbabweens « immigrés » d'autres régions du Zimbabwe à la recherche de terres. Ces immigrants proviennent principalement de Masvingo et font partie du groupe ethnique Karanga. La plupart des Karangas considèrent les résidents Tonga moins éduqués et donc arriérés. La zone de Gokwe a été sérieusement touchée par les troubles politiques postérieurs à l'an 2000. Les troubles politiques fournirent l'occasion d'insérer les disputes ethniques dans le cadre des luttes et contestations politiques.

Evaluation des effets sociaux, institutionnels et écologiques des incertitudes politiques

Un certain nombre de variables clés a été utilisé pour évaluer l'incidence du tournant de l'an 2000 sur les deux initiatives, facilitant ainsi les comparaisons entre les périodes pré et post 2000. Il est important de noter qu'un petit nombre de variables a été sélectionné pour fournir une base raisonnable permettant d'aboutir à des conclusions sur la manière dont la crise politique a influé sur la cogestion et la gestion des espèces sauvages. Il faudra également se rendre compte du déclin multidimensionnel de la gestion des ressources naturelles au Zimbabwe. Les données ont été recueillies dans le cadre des études longitudinales du CASS à Gokwe, mais le WWF en a aussi recueillies pour Nenyunga. Les variables étudiées comprennent :

- **Intégrité de la zone des ressources.** Ici, nous analysons ce qui s'est passé pour les ressources sur le plan de leur prélèvement illégal. Il s'agissait d'évaluer l'intégrité des ressources par rapport à la tendance aux feux de forêt et à la qualité des couloirs de passage des animaux. Le rôle des institutions dans l'application du respect de l'intégrité des ressources a également été évalué.
- **Utilisation des ressources hors quota.** Il s'agit d'activités illégales de prélèvement de ressources, indicateur important pour la durabilité. Il a été évalué grâce à l'examen des récoltes illégales de ressources. La chasse légale est basée sur des quotas annuels qui sont calculés sur la base de la population des espèces sauvages annuelles.
- **Gestion et avantages financiers.** Les incitations jouent un rôle clé pour la gestion des ressources locales. Un déclin des mesures incitatives entraînera une réduction de l'intérêt, à cause de coûts trop élevés par rapport aux avantages recueillis. Cette évaluation s'est fondée sur les avantages recueillis par les collectivités et découlant de la cogestion et de CAMPFIRE.
- **Responsabilité financière.** La responsabilisation de la gestion des avantages (financiers) est à la base de la création de la confiance et de la promotion de la prise de décisions collectives et de l'application des règlements. L'évaluation est fondée sur l'examen existant des mécanismes de responsabilisation qui sont à la disposition tant des RMC que des comités de CAMPFIRE.

Résultats de la recherche

Le chapitre suivant présente les grandes conclusions de la recherche, sur la base de variables sélectionnées. Ces variables sont comparées pour les périodes d'avant et d'après l'an 2000, les grandes conclusions étant résumées dans le Tableau 11.1. Comme nous l'avons précisé précédemment, seul un petit nombre de variables a été choisi pour essayer d'évaluer l'incidence des incertitudes politiques sur ces variables sélectionnées, ce qui est expliqué ci-dessous.

Intégrité de la zone protégée

Etude de cas : cogestion

Avant 2000 : L'un des grands problèmes des zones classées au Zimbabwe a toujours été celui des feux de forêts illégaux, dont on accusait presque toujours les villageois mécontents du voisinage. Avant les élections parlementaires de juin 2000, les feux de forêts avaient été relativement bien maîtrisés – encore que les feux aient toujours constitué un problème qui remontait à la période coloniale. Toutefois, la science des brûlis en savane semi-aride a toujours été un sujet controversé, certains chercheurs soutenant que les brûlis maîtrisés étaient bénéfiques pour l'écosystème (Mapaure 2002). Le couvert forestier de Mafungautsi était sain avant 2000.

Tableau 11.2 Indicateurs choisis pour évaluer la cogestion d'avant et d'après 2000 et les régimes de gestion des ressources de campfire avant/après 2000

Indicateur	Cogestion		CAMPFIRE	
	Avant 2000	Après 2000	Avant 2000	Après 2000
Intégrité de la zone protégée	Feux de forêt relativement bien maîtrisés. Couverture forestière convenable à Mafungautsi, due en partie aux RMC actifs.	Migrants forestiers et membres du parti au pouvoir agissant impunément. Diminution des ressources anti-incendies. La couverture forestière diminue de manière générale à Mafungautsi. Les RMC sont inactifs.	Couloir des espèces sauvages opérationnel à Gokwe, grâce à une infrastructure satisfaisante et des dispositions institutionnelles pour la gestion des ressources en espèces sauvages.	Les supporters du parti au pouvoir sapent l'intégrité du couloir des espèces sauvages : chasses illégales, recours à la protection du parti au pouvoir. Effondrement des activités de gestion des espèces sauvages et des institutions de soutien.
Non utilisation des quotas	Des financements par le CIDA et l'Etat permettent à l'unité de protection forestière de patrouiller dans la forêt et de réduire les récoltes illégales de ressources.	Le braconnage a augmenté à cause de la réduction du personnel FPU et de la décision du CIDA de mettre fin au financement de la cogestion en 2000.	Les locaux ont toujours chassé pour leur subsistance au Nenyunga ; mais la chasse pour se procurer de l'ivoire a toujours été strictement contrôlée.	La tendance dans le couloir semble aller vers une croissance de l'utilisation illégale des espèces sauvages, y compris du braconnage commercial de l'ivoire.
Gestion financière et résultats	La gestion financière au niveau RMC a toujours été contestée avec des détournements de fonds dans certains RMC.	Le climat d'hyperinflation a encore davantage amputé les véritables bénéfices que percevaient les résidents locaux.	Le dividende annuel moyen du Nenyunga en provenance des espèces sauvages était de 9 117 \$ US.	Les retours financiers pour la circonscription de Nenyunga n'atteignent plus que 827 \$ US en moyenne entre 2000 et 2005.
Responsabilité financière	La responsabilité financière était un défi majeur, même avant 2000, mais des efforts ont été faits pour responsabiliser les dirigeants des RMC.	L'incertitude financière après 2000 a entraîné dans certains RMC l'introduction d'un système de prêts informels pour les membres des RMC, sans concertation ni approbation de la communauté.	La responsabilisation n'était pas parfaite mais des efforts réels ont été faits par le WWMC pour atteindre transparence et responsabilité.	Les rapports financiers ne sont plus publiés.
Evaluation d'ensemble	Bonne	Très mauvaise	Bonne	Très mauvaise

Atelier sur la gouvernance de la forêt et la décentralisation en Afrique 8-11 avril 2008 Durban Afrique du Sud

Source : Auteur

Après 2000 : Depuis l'an 2000, il y a eu une recrudescence des feux de forêts pour une série de raisons, d'après les officiels des RMC et le fonctionnaire de la commission forestière de Gokwe. Après juin 2000, il y avait moins de moyens de lutte contre les incendies, puis une culture de l'impunité des actions régna rapidement chez les villageois. Environ 180 ménages envahirent la réserve forestière prétendant qu'ils récupéraient leurs terres ancestrales qui leur avaient été volées lors du classement de la forêt. Les nouveaux colons commencèrent à se servir des feux pour cultiver la terre dans la zone forestière de Mafungautsi. Etant donné que les occupations de terres constituaient une arme politique au Zimbabwe, aussi bien l'Unité de la protection des forêts (FPU) que les RMC étaient incapables d'arrêter ce mouvement. Dans le RMC voisin de la zone de Bomba, la population défricha des terres. Dans la forêt adjacente du Camp de Lutope FPU, les gens allaient jusqu'à construire des huttes dans la forêt. Pour se protéger contre les évictions, ils avaient formé des cellules et des sections⁶ du parti au pouvoir. Cette pratique se répandit dans un certain nombre de villages, qui supposaient que les règlements étaient assouplis et qu'ils pouvaient aussi se servir du nom du parti dominant pour s'immuniser contre d'éventuelles poursuites. Certains membres des RMC, par exemple dans des zones comme celles de Chemusonde, s'étaient également installés dans la forêt de Mafungautsi. Il s'agit de structures du Front patriotique PF de l'union nationaliste africaine du Zimbabwe (ZANU).⁷

Le couvert forestier de Mafungautsi décline de manière générale depuis 2000, comme le démontrent l'étude des photographies aériennes (Mapedza *et al.* 2003) et les interviews sur le terrain. Mapedza *et al.* (2003) ont identifié des tendances très nettes à une intensification du taux de perte du couvert forestier après l'an 2000 dans les villages avoisinants, mais l'image est moins nette pour la zone de la réserve forestière elle-même (Mapedza *et al.* 2003, Vermeulen 1996). Bien que nous ne disposions pas de chiffres, l'impression générale des FCZ et des RMC est que le braconnage a augmenté de manière significative depuis que la population vit dans la zone forestière, soit depuis 2000.

Etude de cas : CAMPFIRE

Avant 2000 : Lorsque CAMPFIRE était encore dynamique, un couloir pour les espèces sauvages avait été aménagé dans la zone de Gokwe, au vu des niveaux très élevés de pionniers, de leur installation et de la conversion de terres provenant des habitats des espèces sauvages en terres à usage agro-pastoral. Il y eut un afflux massif de pionniers du Zimbabwe tout entier dans cette région après l'éradication de la mouche tsé-tsé et la construction d'une nouvelle route goudronnée après l'indépendance en 1980. On estime que l'habitat des espèces sauvages perdit du terrain à cause des nouvelles colonisations dans la région de Gokwe ; celles-ci passèrent de 27 % à 57 % d'occupation des terres de l'ensemble du district entre 1985 et 1999 (Dunham *et al.* 2003).

L'infrastructure et les dispositions administratives destinées à gérer la forêt et les espèces sauvages dans la région étaient meilleures avant 2000. Depuis les années 1990 des

⁶ Il s'agit de structures du Front patriotique (PF) de l'Union nationaliste africaine du Zimbabwe (ZANU).

⁷ Il faut également noter qu'il s'agit de la troisième vague d'invasions en Mafungautsi. La première vague a eu lieu autour des années 1979–1980, la deuxième entre 1984 et 1985 et la vague actuelle a commencé en 2000 suite à la « réforme agraire accélérée ».

clôtures électriques peu coûteuses avaient été installées pour séparer les populations et leurs récoltes des zones d'habitat des espèces sauvages.⁸ Peu après la formation du couloir des bêtes sauvages,⁹ un « système d'alerte en cas d'apparition d'animaux sauvages dangereux » fut mis en place à Nenyunga avec le soutien du WWF.

Après 2000 : L'intégrité de la zone zoologique fut encore un peu plus entamée après 2000. Des actes eurent lieu en toute impunité en faveur des supporters du parti au pouvoir, comme ceux commis par le conseiller de la circonscription. Des études par survol aérien effectuées en 2001, un an après le début des incertitudes politiques, permettaient de voir une extension des activités agricoles dans la zone de Nenyunga et dans la région plus vaste de Sebungwe (Dunham *et al.* 2003). Lorsque les occupations commencèrent en 2000, les gens se mirent de plus en plus à faire paître leur bétail dans la zone du couloir des espèces sauvages. En 2004, la RDC eut une nouvelle fois recours à la police pour dégager le bétail qui se trouvait dans le couloir. Certes il n'y avait pas de colonisation humaine dans celui-ci ; mais davantage d'activités agricoles et de bétail, soulignait-on, réduisait l'habitat des espèces sauvages. Des domaines réservés aux éléphants dans les circonscriptions électorales de CAMPFIRE avaient été réduits à cause du développement des activités agricoles (cf. Hoare cité par Dunham *et al.* 2003). Un ancien député élu dans cette zone avança que les résidents locaux souhaitent que le développement rural se fasse sous forme d'une extension des activités agricoles – et non pas en appliquant le modèle de développement de la faune et de la flore sauvages qui comportait moins d'incitations financières.¹⁰

Les mesures prises pour réduire le nombre de conflits dans la circonscription de Nenyunga ont en grande partie été interrompues. Le RDC du Nord Gokwe ne dispose plus d'un véhicule fonctionnel de CAMPFIRE et n'est donc plus en mesure de se déployer rapidement pour soutenir les efforts de l'Unité des espèces sauvages en cas d'incidents. Au niveau de la circonscription, les signaleurs des animaux dangereux n'ont plus travaillé depuis un an parce que leurs allocations n'ont pas été payées. En outre, le conseil de gestion du district (DBM) n'a pas été en mesure d'acheter les munitions pour les fusils qui étaient utilisés pour chasser les éléphants des champs. La clôture électrique à la frontière nord du couloir des animaux sauvages a été complètement vandalisée.

Utilisations hors quota

Etude de cas : cogestion

Avant 2000 : Depuis l'introduction de la cogestion, il n'y eut plus d'abattage commercial de grumes dans la zone de Mafungautsi. Il y en eut toutefois en 1999 dans les villages entourant la forêt classée. Dans ce cas, la FCZ avait souligné que la cogestion était majoritairement fondée sur les produits forestiers autres que le bois (NTFP), à l'exception du bois mort – dont la récolte était sévèrement réglementée. Il y eut quelques rares cas

8 Les fonds pour les clôtures électriques furent donnés par la fondation Rio Tinto. Au Zimbabwe celle-ci exploitait les mines de charbon de Sengwa, dans la circonscription de SIMCHEMBU.

9 Il s'agit de terres réservées pour permettre la liberté de mouvement des espèces sauvages ; en général elles établissaient une connexion entre deux zones écologiques.

10 Les populations de Zhomba estiment que le bétail et les récoltes sont plus importants que les espèces sauvages (interview de l'ancien surveillant des clôtures, le 2 septembre 2004).

de collecte illégale de perches et de petits animaux. Grâce à un financement accordé par l'Agence canadienne de développement international (CIDA), l'Unité de protection de la forêt réussit à patrouiller la forêt et à réduire la récolte clandestine de ressources.

Après 2000 : Une autre opération d'abattage de récupération, c'est-à-dire l'abattage du bois restant dans une zone d'abattage récent, fut effectué par la Cie. Mockdale dans les villages voisins de Mafungautsi en 2005. Il s'agissait, semble-t-il, d'une opération désespérée de la part du RDC de Gokwe pour se procurer des recettes. La collectivité locale contesta, par le biais de son chef traditionnel. La société d'abattage était la propriété d'un ancien salarié du bureau du président, dont la rumeur courait qu'il ne rendait pas compte de la totalité de ses récoltes de bois. Le braconnage augmentait à cause de la diminution du personnel du FPU et aussi parce que le CIDA avait décidé de ne plus financer la cogestion en 2000. La crise politique permettait maintenant aux gens ayant les bonnes connexions politiques d'exploiter les ressources forestières aux dépens des exploitants paysans.

Etude de cas : CAMPFIRE

Avant 2000 : La population locale avait toujours chassé, en général pour ses besoins en protéines, tant à Mafungautsi qu'au Nenyunga. On estimait que, dans certaines circonscriptions riches en espèces sauvages, les animaux chassés localement représentaient 40 % des protéines du régime alimentaire de la population (Murindagomo 1997). La population des Tongas, résidents originaires de la vallée du Zambèze, avait de tout temps chassé, pêché et utilisé les produits de la forêt autres que le bois. La perte de l'habitat sauvage a toujours été considérée comme étant la première menace pour les espèces sauvages dans les terres communales, et non la chasse locale. Les survols aériens montrent que le peuplement de la région de Sebungwe avait modifié de manière spectaculaire la répartition des grands mammifères au cours de la période d'avant 2000. Des études menées dans la zone de Gokwe et le district voisin de Nyaminyami ont démontré que les troupes d'éléphants hésitent à s'approcher à moins de 2 km des implantations humaines (Hoare 2002).

Malgré la fragmentation de l'habitat et la compression du domaine disponible, on a estimé qu'il y avait plus de 900 éléphants¹¹ dans le Nord du District de Gokwe, dont la plupart étaient soit des résidents soit utilisaient l'habitat créé par le couloir (Khumalo 2003). Entre l'établissement du couloir en 1991 et 2000, les niveaux de chasse clandestine étaient faibles à l'intérieur de ses frontières. Il faut souligner que les niveaux de chasse n'étaient jamais considérés comme suffisamment graves pour aller jusqu'à affecter les quotas de chasse commerciale – qui restèrent relativement stables pendant cette période de temps (Khumalo 2003).

Après 2000 : La tendance générale dans le couloir semble être un recours croissant et illégal à la chasse des espèces sauvages. Le braconnage commercial à la recherche de l'ivoire était relativement rare avant 2000. Après, il semble avoir augmenté et des représentants,

11 Des estimations précises des populations d'espèces sauvages sont difficiles sinon impossibles à obtenir. Les études par survol s'en tiennent à un échantillonnage à partir duquel la population totale est estimée avec des intervalles de confiance donnés.

des militaires et de grands hommes politiques¹² ont peut-être été impliqués. Des informateurs estiment qu'entre janvier et août 2004, au moins 14 éléphants ont été tués illégalement dans la zone réservée aux espèces sauvages. Ils prétendent que maintenant les éléphants sont tués pour leur ivoire et non pour leur viande – ce qui donne à penser que la chasse illégale est maintenant passée à des niveaux commerciaux. Les organisateurs de safaris ont également remarqué un accroissement de l'utilisation d'armes, avec ou sans permis, dans cette zone. Dans la communauté de Nenyunga, on signale la présence (non confirmée) de maraudeurs en uniforme militaire. D'autres braconniers, bénéficiant de solides connexions politiques, n'ont pas été arrêtés. En 2001, la population résidente d'éléphants dans le Nord de Gokwe avait, semble-t-il, décliné, pour atteindre à peine 800 individus par rapport aux 900 de 1999. De plus, la proportion d'éléphants dans les terres communales de Sebungwe avait chuté de 37 % à 29 %, ¹³ indication d'une perte d'habitat causée par le peuplement des terres (Dunham et Mackie 2002). En outre, les survols aériens de 2001 avaient montré que le ratio des carcasses (le rapport entre le nombre d'éléphants morts et d'éléphants vivants) dans le district de Gokwe était passé de 3,9 % en 1999 à 5,8 % en 2001 (Mackie 2002). La crise politique a créé un environnement qui a entraîné une recherche du gain de la part de ceux qui bénéficiaient de connexions politiques.

Gestion financière et avantages

Etude de cas : cogestion

Avant 2000 : Les fonds produits par la cogestion ont toujours été limités. La gestion financière au niveau RMC a toujours été contestée, parce que dans certains RMC des détournements de fonds avaient été relevés. Les personnes interviewées mentionnaient que des tentatives avaient été faites de traduire les coupables devant les chefs traditionnels dans le RMC de Batanai.

Après 2000 : les fonds générés par les RMC sont limités. L'une des raisons citées par les membres du RMC pour la faiblesse des recettes recueillies était la faiblesse des redevances pour le ramassage de genêts. Le permis journalier quand nous étions sur le terrain s'élevait à 500 \$ Z, soit 0,08 \$ US. En 2004, les RMC avaient demandé que tous les paiements se fassent en espèces et non en nature, ce qui augmenta les recettes. Le bois peut rapporter des sommes importantes, mais les RMC n'avaient pas accès au revenu du bois parce que la Loi de la Forêt de 1996 précisait que ces recettes devaient être versées au conseil du district rural qui était l'autorité foncière compétente. La commission forestière reçoit aussi une commission de 15 % pour ses inventaires forestiers et la vérification des quantités abattues par les concessionnaires.

12 Récemment deux ressortissants chinois ont été arrêtés à Harare avec 74 défenses d'éléphants (Daily Mirror sur www.dailymirror.co.zw, consulté le 6 juillet 2005).

13 La zone communale de Sebungwe comprend le conseil de district de Gokwe Nord et de Nyaminyami. Le raisonnement appliqué à une enquête conjointe est d'évaluer si les espèces sauvages ne s'étaient pas transportées ailleurs mais toujours dans une même région agro-écologique plus vaste.

Etude de cas : CAMPFIRE

Avant 2000 : La RDC de Gokwe attribuait des recettes aux circonscriptions sur une base d'un producteur par circonscription. La circonscription de Nenyunga qui disposait de la plus forte proportion de terres dans le couloir, recevait des dividendes importants entre 1991 et 1999. Le montant le plus élevé reçu était de 19 488 \$ US. Il importe de noter que si la situation n'était pas idéale avant 2000, au moins l'information sur la proportion dévolue aux collectivités locales au niveau de la circonscription était disponible. Au niveau de la RDC Nord de Gokwe, 53 % des recettes de CAMPFIRE étaient versées aux collectivités en 1991 ; en 1999, ce pourcentage ne s'élevait plus qu'à 18 % (Khumalo 2003).

Après 2000 : Les dividendes perçus par la circonscription de Nenyunga ont diminué de manière spectaculaire au cours des années, étant donné les taux d'inflation élevés et le retrait du soutien extérieur des donateurs. Du revenu total reçu de 1991 à nos jours (86 165 \$ US), 95 % avait été obtenu de 1991 à 1999 (un dividende annuel moyen par circonscription de 9 117 \$ US). Entre 2000 et 2005, la circonscription perçut tout juste 4 134 \$ US, soit un dividende moyen de 827 \$ US par an. L'année la moins rentable fut celle de 2003 : la zone n'eut droit qu'à 117 \$ US, le conseiller prit le chèque mais, dit-on, ne l'encaissa pas.

Responsabilisation financière

Etude de cas : cogestion

Avant 2000 : La responsabilisation financière était l'un des grands problèmes même avant l'an 2000 ; mais si les mécanismes de responsabilisation n'étaient pas efficaces, on essayait quand même de trouver une solution. On tenta même d'inclure dans les RMC des gens qualifiés, capables d'effectuer des audits internes. Avec l'aide du CIDA, des cours de comptabilité de base furent dispensés. A Batanai, certains membres du RMC furent mis en examen par les chefs traditionnels pour détournement de fonds des RMC. Tant en Chemwiro-Masawi qu'à Batanai, le FCZ aida à faire un audit des comptes des RMC et désigna publiquement ceux qui avaient détourné des fonds du RMC.

Après 2000 : L'incertitude financière après 2000 aboutit dans certains RMC à l'introduction d'un système informel de prêts aux membres du comité, sans approbation financière préalable par la collectivité. Tout membre du RMC en difficulté financière pouvait emprunter de l'argent du fond du RMC. Lorsque le FCZ découvrit que les RMC ne pouvaient pas justifier tout leur encours, les membres du RMC avancèrent qu'ils avaient prêté de l'argent à leurs membres nécessiteux. Comme il n'y avait aucune trace de ces transactions, il fut difficile de se rendre compte des montants ainsi détournés. Le dur climat économique était également à incriminer, les officiels pouvant à peine faire face à l'escalade constante des coûts.

Etude de cas : CAMPFIRE

Avant 2000 : Bien que la responsabilisation ne fût pas parfaite avant l'an 2000, de vrais efforts furent entrepris par le WWMC en faveur de la transparence et de la responsabilité. Plusieurs organisations, notamment l'Association danoise pour la coopération internationale (Zimbabwe) et le WWF ont aidé à mettre en place un système de gestion financière et de qualification du personnel. Des relevés financiers furent soumis à chaque réunion du WWMC et aux assemblées générales annuelles, pour permettre aux résidents d'exprimer éventuellement des critiques à l'encontre des affectations de ressources et des dépenses. Une autre technique de WWMC consistait à afficher des relevés financiers dans des lieux publics, par ex. dans des magasins ou des centres communautaires. Au Nenyunga, ceux qui avaient détourné des fonds étaient déchus de leur qualité de membre du WWMC, y compris le conseiller en exercice.

Après 2000 : Dans la zone de CAMPFIRE, le RDC continue toujours à exercer une certaine surveillance sur les affaires financières du WWMC et à contresigner toutes les transactions effectuées par ce dernier. Toutefois, les contraintes financières au niveau du RDC signifient que celui-ci devra nécessairement limiter son rôle de surveillance du WWMC. De plus, ce dernier n'est plus perçu comme étant responsable vis-à-vis des résidents de la circonscription. Un vieux préposé au signalement d'animaux dangereux (PAR) nous rapportait que si vous demandez des détails sur les fonds de CAMPFIRE, vous vous retrouverez dans de beaux draps. Tout cela a créé des conditions favorables à une mainmise par les élites, le programme à Nenyunga ayant été pris en otage afin que certains membres du comité, les conseillers et chefs traditionnels, puissent recueillir des avantages personnels. Des arguments d'ordre politique sont avancés pour justifier la mise à l'écart de certains villageois et même pour menacer des officiels du RDC (cf. Mapedza et Bond 2006).

Analyse et discussion

La période d'après 2000 a apporté des incertitudes politiques, économiques, et sociales qui ont toutes influé sur la gestion des ressources naturelles dans la région de Gokwe. Le taux élevé de l'inflation a sérieusement érodé les revenus que la plupart des gestionnaires retiraient des zones communales du Zimbabwe (le taux annuel de l'inflation atteignait récemment 1 694 000 %¹⁴). Dans le secteur forestier, les recettes des NTFP, qui avaient toujours été faibles, ont subi une nouvelle diminution, ce qui les rend encore moins intéressants sur le plan des projets de développement communautaire. L'une des grandes faiblesses de la cogestion, telle qu'elle est pratiquée à Mafungautsi, est due au fait qu'elle exclut les recettes de la vente de bois ; cela laisse aux RMC les seules ressources forestières de faible valeur. Ne donner aux communautés locales que l'accès à des produits de faible valeur risque de devenir une incitation négative en matière de cogestion. Des ressources véritables devront faire l'objet d'une dévolution aux communautés locales pour qu'elles investissent du temps et de l'effort afin d'établir des partenariats en vue de la gestion durable des forêts et espèces sauvages. Au Zimbabwe, les partenariats avaient basculé en

14 En mai 2008 l'inflation dépassait 1,6 million %.

faveur de l'état, la cogestion étant considérée comme un moyen moins coûteux d'assurer la maintenance des réserves forestières.

Au Nenyunga, les recettes ont également été érodées par l'inflation et le retrait des donateurs en matière de transport, d'allocations pour les préposés au signalement d'animaux dangereux et d'achats de cartouches, toutes ces dépenses devant aujourd'hui être assurées par les fonds décroissants de CAMPFIRE. Les difficultés financières ont aussi amené les RDC à réduire la proportion des recettes qu'elles peuvent investir dans les circonscriptions. L'affaiblissement du WWMC l'a assujéti aux caprices d'un conseiller plus attentif à l'avancement de ses intérêts au nom du parti au pouvoir, aux dépens des bénéficiaires de CAMPFIRE initialement désignés comme tels. La capacité à gérer des ressources locales initialement croissantes et les connaissances correspondantes est maintenant compromise. Tant dans le cadre des projets de cogestion que dans le cadre de CAMPFIRE, le retrait par le CIDA et l'USAID de leur soutien externe – que le gouvernement zimbabwéen considérait dans une grande mesure comme une punition sanctionnant le programme de réforme agraire controversé dans lequel il s'était lancé en 2000 – a aussi eu un effet défavorable. Il y a donc eu une inversion de la plupart des acquis (malgré leurs faiblesses) d'avant 2000.

Le fait que les institutions chargées de la gestion des ressources, soit dans les projets de cogestion soit dans CAMPFIRE, existent toujours, même si très affaiblies, permet quand même d'entrevoir une lueur d'espoir. Toutefois, la simple présence d'institutions sans pouvoirs significatifs n'apportera pas une contribution positive à la CBNRM. Les institutions dans les deux cas – cogestion ou CAMPFIRE – n'avaient pas l'autorité voulue pour élaborer leurs propres règles. La majorité de pouvoirs législatifs se situait dans les institutions de niveaux plus élevés. Dans les deux cas, les institutions locales se voyaient réduites à appliquer des règles et règlements imposées de l'extérieur. Ces tendances ne peuvent pas être interprétées séparément des politiques de plus en plus dictatoriales que connaît le Zimbabwe. Il est bien vrai qu'une responsabilité « vers le haut » est indispensable pour assurer la protection des services critiques relatifs aux écosystèmes ; pourtant la surveillance des institutions locales par des autorités de niveau supérieur n'a pas besoin de se faire de manière dictatoriale. Les institutions locales devraient être accompagnées de manière plus démocratique, et des solutions à long terme sont nécessaires et se doivent d'être solides dans un climat d'incertitude politique importante et continue.

Conclusion et recommandations de politique

Les recommandations suivantes sur la politique à mener sont proposées sur la base de deux objectifs sous-jacents :

1. promouvoir des moyens de subsistance plus durables pour la population qui dépend des deux régimes de ressources ;
2. gérer de manière durable la base des ressources (forêts, espèces sauvages) en vue de retombées positives locales et mondiales.

Ces recommandations sont formulées à l'intention des décideurs politiques et des bailleurs de fonds dans le secteur environnemental :

1. **Accroître les mesures incitatives directes provenant d'une gestion durable des ressources vers les collectivités locales.** Dans le cas de CAMPFIRE, cela implique la décentralisation des relations entre opérateurs de safaris et collectivités locales. Un lien direct entre ces deux acteurs aidera les collectivités locales à tirer des avantages directs plutôt qu'indirects, principalement par l'entremise des autorités locales comme c'est le cas à présent. Cette faculté avait été refusée par les hommes politiques au moment de la conception du programme CAMPFIRE. Ce dispositif plus direct permettra aux communautés locales de bénéficier de meilleures incitations à gérer elles-mêmes leurs ressources naturelles et de promouvoir une responsabilisation à l'échelon local. Dans l'étude de cas de Nenjunga, les recettes n'étaient plus transférées au comité de gestion des espèces sauvages de la circonscription WWMC et la proportion de ces recettes qu'il percevait continue de baisser au fur et à mesure que le gouvernement central diminue ses prestations pour services rendus. Ceci signifie que les institutions de niveau local sont privées des ressources nécessaires pour la surveillance de la gestion de l'environnement et de ses fruits. Dans le cas de la cogestion, il faudra modifier la législation pour permettre aux RMC d'avoir accès au produit de la vente de bois par les concessionnaires commerciaux, de sorte à augmenter les avantages destinés aux collectivités locales.
2. **Donner plus de pouvoirs aux collectivités locales pour s'occuper des animaux posant des problèmes et des questions locales connexes.** La gestion efficace des animaux problématiques pourrait inciter davantage les communautés locales à vivre à proximité des animaux sauvages. Pour être efficace, la maîtrise des animaux problématiques (PAC) requiert une réaction rapide. Alors que les administrations locales font face à des difficultés de transport, les communautés locales sont mieux placées pour ce type d'action, ce qui permettrait de réduire d'éventuels conflits entre humains et animaux. L'Etat devrait décider la dévolution de ce rôle et des ressources nécessaires aux collectivités locales, tout en retenant son rôle de surveillance. La PAC peut être traitée de manière efficace par le comité des espèces sauvages de la circonscription, avec le soutien des responsables de la signalisation animale recrutés sur place et des anciens responsables des clôtures. Il faudrait une assistance pour les former davantage, et s'assurer que les exigences minimales en matière de permis de chasse soient respectées, ceci afin de traiter ces animaux problématiques avec l'efficacité voulue. D'autres décisions devraient être prises à l'échelon local conformément au principe de subsidiarité.
3. **Réévaluer l'équilibre entre bétail et bêtes sauvages,** vu les difficultés rencontrées pour la maintenance des couloirs pour les espèces sauvages, vu les besoins de la lutte contre la mouche tsé-tsé et le manque d'une recherche préalable sur les risques réels auxquels sont exposés les espèces sauvages côtoyant le bétail dans sa zone de pâturage. Certains des membres de la communauté de Nenyunga estimaient que la production agricole et l'élevage de bétail leur apporterait plus de retombées que les espèces sauvages. Dans la zone forestière, le pâturage et les activités agricoles étaient également considérés comme rapportant davantage aux communautés locales que la forêt protégée. Il faudra effectuer davantage d'évaluations rigoureuses des coûts/

avantages et d'évaluations écologiques des incidences du pâturage dans le contexte écologique des deux études de cas, pour arriver à établir un équilibre raisonnable entre activités agricoles et conservation.

4. **Créer des mécanismes pour valoriser à la fois les ressources des espèces sauvages et celles de la sylviculture.** Ces initiatives pourraient inclure l'écotourisme, qui peut potentiellement générer davantage de revenus et offrir des opportunités d'emplois. Il faut toutefois signaler que des projets tels que l'écotourisme exigent des capitaux importants ainsi que la mise sur pied de partenariats avec des investisseurs. Une formation serait également nécessaire pour les collectivités locales afin de les aider à gérer de telles initiatives et en faire des affaires profitables.
5. **Augmenter le soutien des donateurs dans le domaine de la représentation des communautés locales et de leurs responsabilités au sein des institutions existantes.** Le soutien institutionnel apporté aux comités de gestion des ressources et aux comités de gestion des circonscriptions renforcera leur capacité à gérer non seulement les espèces sauvages et la sylviculture, mais aussi d'autres ressources naturelles. Le soutien des donateurs devrait être adapté de manière à ce que des institutions solides et souples en résultent, qui continueront à gérer leurs ressources naturelles après le retrait de soutiens extérieurs. Ceci ressemblerait au soutien précédemment accordé par l'USAID, le WWF, le Zimbabwe Trust et les membres du groupe de coopération (CCG) du programme CAMPFIRE, et par l'Agence canadienne de développement international (CIDA) dans le domaine de la cogestion (qui avait fourni des ressources pour renforcer la capacité des RMC).

Ces recommandations de politiques devront être évaluées dans le contexte actuel d'instabilité politique au Zimbabwe, qui rend difficile l'exécution des fonctions administratives aux niveaux central et local. Il est d'autant plus indispensable que les communautés locales disposent des ressources – financières, techniques et des systèmes de gouvernance effective – pour gérer les ressources de manière durable dans un contexte d'instabilité. Ce chapitre et les écrits publiés en la matière démontrent que ces objectifs exigent une décentralisation démocratique qui délègue des pouvoirs aux collectivités locales plutôt qu'une déconcentration administrative qui intensifie la surveillance du pouvoir central sur le niveau local. Alors qu'il existe à l'heure actuelle des menaces croissantes contre l'État, nous constatons une tendance de plus en plus forte à centraliser le pouvoir et à saper les initiatives en faveur d'une décentralisation démocratique – perçue comme fournissant une plate-forme pour l'expression de contestations à l'échelon local. Toutefois, même dans ce contexte d'oppression, nous voyons des signes qui donnent à penser que des pratiques de moins en moins démocratiques risquent de ne pas perdurer. La condamnation locale et internationale devrait à la longue apporter une gouvernance plus démocratique au Zimbabwe.

Références

- Anstey, S. 2005 Governance, natural resources and complex adaptive systems: A CBNRM case study of communities and natural resources in Northern Mozambique. *Dans* : (éds.) Dzingirai, U. et Breen, C. *Confronting the crisis in community conservation: Case studies from Southern Africa*. University of KwaZulu - Natal Press, Pietermaritzburg, Afrique du Sud. p. 138-193.
- Bond, P. et Manyanya, M. 2002 Zimbabwe's plunge: Exhausted nationalism, neoliberalism and the struggle for social justice. Weaver Press, Harare, Zimbabwe.
- Child, B., Moinuddin, H., Jones, B., Mlalazi, A. et Mazambani, D. 2003 Communal areas management programme for indigenous resources final evaluation report: Zimbabwe natural resources management program - USAID/Zimbabwe strategic objective no 1. USAID, Harare, Zimbabwe.
- Chitsike, L.T. 2000 Decentralization and devolution of Campfire in Zimbabwe. CASS, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe.
- Corrales, J. 2004 The gatekeeper state: Limited economic reforms and regime survival in Cuba, 1989–2002. *Latin American Research Review* 39(2) : 36-65.
- Dunham, K.M. et Mackie, C.S. 2002 National summary of aerial census results for elephant in Zimbabwe: 2001. WWF–SARPO, Harare, Zimbabwe.
- Dunham, K.M., Davies, C. et Muhwandagara, K. 2003 Area and quality of wildlife habitat in selected CAMPFIRE districts. Report prepared for WWF–SARPO, WWF, Harare, Zimbabwe.
- Hammar, A., Raftopoulos, B. et Jensen, S. 2003 Zimbabwe's unfinished business: Rethinking land, state and nation in the context of crisis. Weaver Press, Harare, Zimbabwe.
- Logan, O. 2005 The age of consent: A manifesto for a new world order. <http://72.14.207.104/search?q=cache:VyWXpnj8yxwJ:www.redflag.org.uk/frontline/17/17monbiot.html+gatekeeper+state&hl=en&gl=uk&ct=clnk&cd=10> (8 janvier 2006).
- Mackie, C.S. 2002 Aerial census of elephants and other large herbivores in the Sebungwe region, Zimbabwe: 2001. WWF–SARPO, Harare, Zimbabwe.
- Manor, J. 2005 User committees: A potentially damaging second wave of decentralization? *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. Frank Cass, Londres.
- Mapaure, I. 2001 The influence of elephants and fire on the structure and dynamics of Miombo woodland in Sengwa wildlife research area Zimbabwe. DPhil thesis, Tropical Resource Ecology Programme, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe.
- Mapedza, E. et Bond, I. 2006 Political deadlock and devolved wildlife management in Zimbabwe: The case of Nenyunga Ward. *Journal of Environment and Development*, 15 : 407-427.

- Mapedza, E., Wright, J. et Fawcett, R. 2003 An investigation of land cover change in Mafungautsi Forest, Zimbabwe, using GIS and participatory mapping. *Journal of Applied Geography*, 23 : 1-21.
- Martin, R.B. 1986 Communal area management programme for indigenous resources (CAMPFIRE). Branch of terrestrial ecology, Department of National Parks, Harare, Zimbabwe.
- Matose, F. et Watts, S. 2008 Towards community-based forest management in Southern Africa: Do reforms lead to improved livelihoods for the poor? Article présenté à l'atelier de Durban, CIFOR/DWAF.
- Murindagomo, F. 1997 Wildlife, cattle and comparative advantage in semi-arid communal lands and implications for agropastoral options and government policy: A case study in the Sebungwe region, Zimbabwe. M.Phil thesis, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe.
- Murphree, M.W. 1991 Communities as institutions for resource management, CASS, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe.
- Raftopoulos, B. 2001 The labour movement and the emergence of opposition politics in Zimbabwe. *Dans* : (éds.) Raftopoulos, B. et Sachikonye, L. *Striking back: The labour movement and the post-colonial state in Zimbabwe, 1980–2000*. Weaver Press, Harare, Zimbabwe.
- Rukuni, M. et Eicher, C.K. 1994 Zimbabwe's agricultural revolution, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe.
- Vermeulen, S.J. 1996 Cutting of trees by local residents in a communal area and an adjacent state forest in Zimbabwe. *Forest Ecology and Management*. 81 : 101-111.

Chapitre 12

Réduire l'écart entre les décideurs en matière d'environnement à Madagascar

N. Rabesahala Horning

Résumé

Pourquoi est-il si difficile de promouvoir la conservation de la biodiversité même lorsque tous les moyens financiers et institutionnels pour le faire sont en place ? L'auteur avance que Madagascar reste confronté à ce défi – la conservation de la biodiversité – à cause de modèles et de politiques de conservation qui négligent les conditions spécifiques et limitées dans lesquelles il est possible de conserver les ressources naturelles. Sa thèse est étayée par le fait que les sphères de décision, aux niveaux national et communautaire, fonctionnent dans la discontinuité plutôt que dans l'interdépendance et ses arguments se fondent sur la logique et la dynamique de la politique de conservation des ressources qui prévaut à tous les niveaux, du niveau de la communauté au niveau national, dans le contexte de Madagascar. Sont tout d'abord repérés et spécifiés dans un cadre analytique les acteurs clés, leurs intérêts pour la ressource (les forêts), les institutions que ces acteurs clés ont mises en place pour protéger et promouvoir leurs intérêts, et les multiples façons dont ces institutions influencent le comportement des décideurs (utilisateurs de la forêt au niveau de la communauté et responsables de la formulation des politiques au niveau national). L'analyse procède ensuite en trois étapes. Tout d'abord les liens de cause à effet entre les règles fixées et le comportement adopté en matière de conservation sont étudiés et vérifiés au niveau de la communauté. Sur la base d'indications empiriques provenant du sud de l'île, il apparaît que deux seulement des quatre scénarios institutionnels possibles sont porteurs de résultats en matière d'impact sur la conservation. En deuxième lieu et s'intéressant à l'intérêt manifesté pour la conservation par les divers acteurs aux niveaux national et mondial (plutôt que local) et aux engagements pris en matière de financement des institutions nationales (plutôt qu'à l'application des règles), l'auteur poursuit sa démonstration en montrant comment deux des quatre scénarios possibles aboutissent à des engagements politiques forts au niveau national en faveur de la conservation. Elle combine ensuite les deux niveaux d'analyse précédents (local, national) pour démontrer que les résultats obtenus en matière de conservation se limitent à un ensemble de conditions spécifiques. La conséquence à en tirer sur le plan théorique est celle de la nécessité d'une analyse à deux niveaux portant à la fois sur la dynamique nationale et la dynamique des communautés pour expliquer les ratés des efforts de conservation de la biodiversité. Empiriquement, il en découle une nécessaire prise en compte par les stratégies et projets de conservation des conditions spécifiques et limitées dans lesquelles une politique de conservation de la biodiversité peut être adoptée. Il s'agira aussi de

mieux cibler les efforts de conservation quand ces conditions existent, ou peuvent être facilement réunies, et de mettre en place les mécanismes nécessaires pour faciliter la communication entre les acteurs clés des deux niveaux de pouvoir de décision.

Introduction

Madagascar est reconnu comme l'un des pays dont la biodiversité est parmi les plus riches au monde. Depuis les années 1980, l'exceptionnelle richesse biologique de l'île lui a valu un apport de fonds substantiel au titre de la conservation de la biodiversité, aussi bien en provenance du Trésor public national que de l'étranger. Cependant la déforestation et la dégradation qui s'ensuivent pour le milieu naturel (y compris la perte de biodiversité) sont de graves sujets de préoccupation aussi bien pour les bailleurs que pour les responsables politiques du pays et les agriculteurs. Pour expliquer ce paradoxe, l'auteur soutient que les résultats obtenus en matière de conservation de la biodiversité ne sont pas à la hauteur des efforts déployés parce que les modèles et politiques de conservation ne tiennent pas compte des conditions limitées et spécifiques dans lesquelles il est possible d'adopter un comportement conservationniste. Dans cette optique, elle a recours à un cadre analytique grâce auquel elle peut identifier les acteurs clés, les intérêts spécifiques qu'ils ont à appuyer (ou non) les actions de conservation, les moyens institutionnels et financiers mobilisés en faveur de la conservation de la biodiversité et les résultats obtenus par les institutions à cet égard aux niveaux local et national.

Après une brève introduction présentant la théorie de la conservation et son évolution à Madagascar, l'auteur étudie les données recueillies aux deux niveaux de son analyse. Dans une première partie, elle axe ses recherches sur la communauté et examine les relations de cause à effet entre les règles édictées et le comportement adopté par les utilisateurs de la ressource à l'égard de la conservation (mesuré par rapport aux changements constatés en matière de densité du couvert boisé). Elle s'inspire d'une étude conduite en 1998–1999 dans le sud de Madagascar auprès de cinq communautés vivant à la périphérie de diverses catégories de forêts protégées. Suivant le même cadre analytique, elle s'intéresse dans la deuxième partie au contexte national afin d'évaluer le lien entre l'aide étrangère et son impact sur la politique de conservation (mesuré par rapport aux engagements du gouvernement visant l'adoption de stratégies de conservation) depuis la mise en œuvre du Plan d'action environnementale (1991 à ce jour). Les deux niveaux d'analyse sont ensuite combinés pour montrer que la conservation de la biodiversité n'est probable que dans des conditions spécifiques et limitées.

Contexte

Antécédents historiques de la conservation de la biodiversité à Madagascar

Quatre périodes marquent l'histoire de Madagascar au plan de l'économie politique, postérieurement à l'ère coloniale. La première période (1960–1971) a immédiatement suivi la fin de l'ère coloniale avant une deuxième période (1972–1981) qui a correspondu à l'avènement du socialisme scientifique puis une troisième période de réforme libérale et d'ajustement structurel (1982–2001). La quatrième et dernière période est la période actuelle (2002 à ce jour) qui est celle de l'expérience de la démocratie et de l'économie libérale. Un fil commun relie cependant entre eux les gouvernements qui se sont succédés au cours de ces quatre périodes malgré le fait qu'ils aient mis en vigueur des politiques économiques distinctes, à savoir l'injection d'aide étrangère dans l'économie du pays. Jamais Madagascar n'a manqué d'aide bilatérale ou multilatérale au développement. Cette étude n'ayant pas pour objet de déterminer les raisons de cet afflux régulier de fonds, il suffira de dire que depuis les années 1960, l'une des tâches importantes du gouvernement a toujours été d'attirer les capitaux de l'aide étrangère.

Pendant les deux premières périodes, la principale source d'aide étrangère a été le précédent colonisateur, la France, au vu des intérêts politiques et économiques substantiels de ce pays dans son ancienne colonie. Suite à l'avènement des réformes néolibérales des années 1980, l'apport d'une aide multilatérale acheminée à travers des organismes comme le FMI et la Banque Mondiale a commencé à affaiblir la position de la France, de nouveaux partenaires se présentant pour l'Etat malgache dans le contexte de l'aide au développement. Le climat international de l'après guerre froide se prêtait particulièrement bien à l'imposition de politiques néolibérales dont les programmes d'ajustement structurel (PAS) sont le meilleur exemple. En outre, comme beaucoup d'autres pays africains à la même époque, Madagascar était confronté à de très grandes difficultés économiques. Parallèlement à une montée en puissance des institutions internationales sur le terrain, les intérêts anglo-saxons (en tant que distincts des intérêts français) ont commencé à influencer les programmes politiques du pays et l'environnement est rapidement apparu comme une question cruciale à cet égard.¹ En conséquence, la protection de l'environnement a commencé à occuper un rôle central dans la politique du pays pendant les deux dernières périodes décrites.

Si aucune institution de protection de l'environnement n'a été formellement mise en place² pendant l'ère néolibérale, c'est en partie dû à ce que la protection de l'environnement était un objectif politique complètement nouveau pour l'époque tandis que la DEF (division des eaux et forêts) et la DD (division des domaines) du ministère de l'agriculture ainsi que le FTM (Institut géographique de Madagascar) avaient un mandat de gestion plutôt

1 De nouvelles opportunités d'explorer les richesses biologiques de Madagascar sont apparues aux chercheurs et aux écologistes dès que le pays s'est ouvert à la suite de l'adoption de politiques de réformes libérales. Un fort lobby environnemental (groupe de pression écologiste) basé à Washington a ensuite œuvré auprès du gouvernement américain afin d'orienter l'aide au développement vers la conservation de la biodiversité.

2 A l'exception notable, toutefois, du COMODE (Conseil malgache des ONG pour le développement et l'environnement), consortium d'ONG nationales pour le développement et l'environnement qui a été institué dans la deuxième moitié des années 1980.

que de protection. Ces institutions étatiques, comme nombre de leurs homologues de l'Afrique subsaharienne, étaient notoirement inefficaces, corrompues, insuffisamment dotées en personnel (en particulier les deux divisions du ministère de l'agriculture) et manquaient de fonds. Les bailleurs étrangers se sont indéniablement efforcés de remédier à ces lacunes du système institutionnel malgache.

Le Plan d'action national de Madagascar pour l'environnement (PAE)

Premier programme de ce type en Afrique et légalement constitué en vertu de la loi 90-033 votée par l'Assemblée nationale en décembre 1990 pour aider le gouvernement malgache à formuler des politiques et exécuter des projets visant à remédier aux problèmes de l'île en matière environnementale, le plan d'action environnemental (PAE) de Madagascar a été mis en place en 1988 avec un important financement de la Banque Mondiale. La mise en œuvre de ce programme divisé en trois phases et d'une durée totale de quinze ans a commencé en 1991. Le PAE comporte six volets dont un volet consistant à « protéger et administrer le patrimoine national de la biodiversité ».³

La stratégie comporte trois phases de réalisation d'une durée de cinq ans chacune, respectivement dénommées EP1 (1991–1995), EP2 (1996–2002), et EP3 (2003–2008). L'objectif principal de la première phase (EP1) consistait à mettre en place le cadre institutionnel et réglementaire nécessaire pour exécuter la nouvelle politique du pays en matière d'environnement. A cet effet, les institutions existantes ont été renforcées (les données spatiales et capacités analytiques de la FTM ont été actualisées), tandis qu'ont été établies de nouvelles institutions pour la protection de l'environnement. Parmi les plus récentes – et sans doute les plus notables sur le plan de l'innovation (Gezon 2000) – figurent l'ANAE (pour la conservation des sols), l'ANGAP (pour la gestion des aires protégées et la conservation de la biodiversité), et l'ONE (pour la formulation des stratégies, l'amélioration du cadre réglementaire et la sensibilisation à l'environnement). Un nouveau ministère de l'environnement a aussi été créé. En outre, une loi d'habilitation a été adoptée pour permettre la création de mécanismes (sous forme de fondations et de fonds) garantissant un financement durable et pour assurer la protection et la gestion des forêts, ainsi qu'une gestion décentralisée des ressources. La prolifération des acteurs prenant part à cette phase initiale a justifié la création d'un secrétariat multi-bailleurs pour faciliter la communication entre les agences d'exécution.

Durant la deuxième phase du programme (EP2), il était prévu de consolider les activités financées au titre de la première phase (EP1), en mettant plus particulièrement l'accent sur l'intégration des utilisateurs de la ressource locale dans les projets de gestion du pays en matière d'environnement. Dans la troisième et dernière phase (EP3), il s'agissait d'intégrer les aspects liés à l'environnement dans la gestion macroéconomique d'ensemble du pays et des programmes sectoriels (Gaylord *comm. pers.*). Conséquence des engagements pris par l'Etat et par les bailleurs pour protéger l'environnement, les programmes de

3 Les cinq autres volets composant le programme sont les suivants : (1) améliorer les conditions de vie de la population en améliorant la protection et la gestion des ressources naturelles ; (2) promouvoir l'éducation, la formation et la communication en matière d'environnement ; (3) mettre en œuvre des outils de cartographie et de télédétection ; (4) promouvoir la recherche environnementale sur les écosystèmes terrestres, côtiers et marins ; et (5) mettre en place des mécanismes de gestion et de surveillance de l'environnement (FEM 1996, p. 3-4).

conservation de la biodiversité ont toujours été financés par une très substantielle aide étrangère depuis la mise en œuvre du PAE. Le financement a augmenté régulièrement, passant d'environ 100 millions à 170 millions de \$ US au cours des trois phases du PAE. Dans le cas des phases 2 et 3 (EP2 et EP3), 30 pour cent du budget total devait bénéficier d'un financement interne (du gouvernement de Madagascar), ce qui n'était pas applicable à la phase 1 (EP1). Contrairement au fonctionnement adopté pour la phase EP2 toutefois, 70 pour cent des fonds de provenance étrangère de la phase EP3 ont été accordés à Madagascar sous la forme de subventions et non de prêts.

La biodiversité en tant que bien commun de l'humanité

La biodiversité est un bien commun de l'humanité – autrement dit, une ressource partagée intéressant à divers titres d'innombrables parties prenantes dans le monde entier (responsables – ou non – de sa protection). L'auteur de cette étude s'est donc intéressée aux recherches portant sur la gestion de ce type de biens et, en particulier, aux problèmes d'échelle inhérents à la conservation des ressources du patrimoine commun de l'humanité (Berkes 2006 ; Sayer et Campbell 2004 ; Young 2002 ; Herring 2001). S'inspirant largement des travaux d'Ostrom (1990), les chercheurs sur la gouvernance des biens communs ont ciblé un seul niveau (ou une seule dimension de recherche). Nombreux sont ceux qui ont privilégié le niveau local ou communautaire (Agrawal et Gibson 2001 ; Gibson, McKean et Ostrom 2000 ; Uphoff 1992 ; Bromley 1992). Certains ont travaillé sur les niveaux national (Ascher 1999) et international (Breitmeier, Young et Zürn 2006), en les reliant parfois l'un à l'autre (Ostrom 1995) tandis que d'autres ont examiné les relations existant entre les niveaux de gouvernance locale et mondiale des biens communs (Young 2002 ; Keohane et Ostrom 1995) et aussi entre les niveaux de gouvernance nationale et locale (Agrawal 2005).

D'importants enseignements ont certes pu être tirés de ces études diversement ciblées mais il reste encore à reconnaître et démontrer que ces enseignements sont transmissibles entre ces différents niveaux et d'un niveau à l'autre. L'objet de cette étude est précisément d'en tenter la démonstration en appliquant au niveau national aussi bien la logique que la dynamique de l'approche qui prévaut en matière de conservation des ressources naturelles dans les communautés de Madagascar. Entre autres chercheurs universitaires s'intéressant aux relations croisées existant en matière de gestion des biens communs, Young (2002) met en garde contre les dangers d'une « généralisation » à partir des institutions locales (ou, en d'autres termes, de l'application des principes reconnus comme performants) pour résoudre les problèmes mondiaux de l'environnement, en raison de la grande diversité de structure, d'organisation et de contexte social d'un endroit à l'autre. L'auteur de cette étude conteste une telle position, non pas en reliant les phénomènes survenant au niveau local avec ceux qui surviennent à l'échelle mondiale mais en montrant que la dynamique des communautés peut être « généralisée » ou appliquée au niveau national dans le contexte de Madagascar. Cette analyse diffère de ce qui a été écrit jusqu'ici à propos de Madagascar dans la mesure où les analyses existantes ont toujours donné une place prééminente à l'interaction entre les étrangers (bailleurs, ONG, etc.) et les décideurs malgaches (Duffy 2006 ; Kull 1996). Or, s'agissant de la prise de décision en matière environnementale, il est important de reconnaître l'existence de principes similaires aux

niveaux national et local ne serait-ce que parce que cela aide à comprendre les limites dans lesquelles (et les raisons pour lesquelles) des résultats ne peuvent être obtenus en matière de conservation que dans des conditions très spécifiques. La déduction logique qui s'ensuit est qu'en l'absence de telles conditions, les difficultés liées à la conservation de la biodiversité persistent.

La déforestation et la perte de biodiversité à Madagascar sont communément attribuées à une forte croissance démographique, à la pauvreté et aux pressions en résultant sur l'environnement – besoins en énergie, accès aux terres agricoles, exploitation illicite des ressources naturelles comme la faune et la flore, le bois, l'extraction minière, etc. S'il était vrai que la pauvreté, au sens large, soit source de déforestation, il y aurait tout lieu de s'attendre à ce que les schémas de déforestation varient en fonction des niveaux du bien-être économique de la population. Pourtant ces schémas varient d'une région à l'autre de l'île ainsi qu'à l'intérieur même de ces diverses régions selon des modes de fonctionnement tout à fait distincts de ceux qui déterminent les indices socio-économiques : alors que certaines forêts sont très dégradées par endroits, d'autres ne sont quasiment pas perturbées. Les facteurs économiques (infrastructure des marchés) et naturels (érosion des sols et changement climatique) ont été reconnus comme facteurs causant ou exacerbant la déforestation mais la plupart des analyses pointent du doigt les plus grands coupables que sont les systèmes agricoles comme le « *tavy* » (pratique du brûlis, *slash-and-burn*). S'il est indéniable que la pratique du brûlis ainsi que les feux de brousse incontrôlés, associés à la croissance démographique, exacerbent la pression qui s'exerce sur les forêts à l'est et au sud de l'île, il ne faut pas oublier que les activités d'extraction minière et d'abattage des forêts, sanctionnées par l'Etat, sont aussi à l'origine de graves dégâts pour les habitats forestiers. Il convient en tous cas de reconnaître que les explications mettant en cause les pratiques des agriculteurs sont, au mieux, incomplètes.

Outre les facteurs anthropogéniques, des causes institutionnelles ont aussi pu être identifiées aux niveaux national et local. La faible capacité de gestion des institutions nationales a ainsi pu être mise en cause, tandis que la précarité du régime foncier au niveau local est considérée comme un obstacle à une intensification de l'agriculture, d'où les méthodes de culture destructrices pratiquées par les agriculteurs. Les causes institutionnelles de la déforestation ainsi avancées, qui expliquent en partie le phénomène, ne rendent cependant pas complètement compte de la situation parce qu'elles n'accordent pas suffisamment d'attention à l'influence qu'exercent les intérêts des acteurs les plus importants sur les institutions (et leur mode de fonctionnement) aux divers stades de la prise de décision. Les différentes façons dont ces explications institutionnelles peuvent être complétées pour identifier des solutions inexplorées et inédites jusqu'ici font l'objet de cette étude.

Méthodes

Les données nécessaires à cette recherche ont été recueillies dans diverses administrations de l'Etat malgache de 1998 à 2005. Au niveau administratif local, cinq communautés ont été sélectionnées au sud de l'île dans la région de Bara. Ces communautés jouxtent quatre forêts placées sous des régimes de protection différents (le parc national de Zombitse, les forêts classées d'Ihera et Iarindrano, et la forêt sacrée d'Analavelona), et leurs conditions de vie sont toutes dépendantes de leur accès aux ressources forestières (voir tableau 12.1).⁴ Si la taille de la population varie relativement peu d'une communauté à l'autre (à l'exception de l'une d'entre elles, proche du parc national), il n'en va pas de même pour la distance qui les sépare des marchés et de la forêt. Le tableau 12.1 résume quelques caractéristiques démographiques et géographiques de ces communautés.

Sur chaque site, cinq séries de variables ont été étudiées : (1) les acteurs, à savoir l'Etat et les communautés, dont les utilisateurs des forêts qui forment une sous-catégorie de ces dernières ; (2) les ressources forestières ; (3) les règles en vigueur ; (4) le respect des règles ; et (5) l'impact des stratégies de conservation. Un modèle d'enquête par sondage a été utilisé pour recueillir des données sur la variable dépendante (changements de densité du couvert boisé) et un grand nombre de variables indépendantes comme : les règles observées pour régir l'utilisation des ressources et l'accès à ces ressources ; les caractéristiques de ces ressources ; et la distance entre les villages et la forêt ou les marchés (écoulement des produits forestiers) et entre les villages et les tribunaux (règlement des conflits). S'agissant des règles, l'enquête cherchait à déterminer si le régime imposé équilibrait entre elles les prescriptions (on doit), les interdictions (on ne doit pas) et les permissions (on peut) et si les sanctions, ou autres peines, appliquées étaient en rapport avec les infractions commises. Un autre point concernait la régularité et la prévisibilité du contrôle et de la sanction. En outre, d'autres données ont été recueillies dans les contextes particuliers dans lesquels ces règles avaient été formulées et mises en œuvre.

L'enquête s'est appuyée sur plusieurs outils dont un questionnaire (170 individus, représentant 30 à 58 pour cent de tous les ménages), des exercices d'évaluation rapide, des entretiens semi-structurés, des entretiens avec des groupes-cibles, et une analyse visuelle des données obtenues par télédétection. Si les entretiens avec les individus ont été privilégiés, c'est essentiellement pour glaner auprès des utilisateurs des forêts eux-mêmes des informations sur leurs perspectives et stratégies en matière de moyens d'existence, leurs besoins en ressources et la façon dont ils perçoivent leur isolement. C'est aussi pour déterminer dans quelle mesure ils connaissaient et comprenaient les règles régissant l'accès aux ressources de la forêt et leurs diverses utilisations et s'ils se posaient des questions concernant la légitimité de ces règles, leur application par les autorités compétentes et l'efficacité des institutions existantes pour les faire respecter. C'est enfin pour leur

4 Selon le droit malgache, toutes les forêts relèvent de la juridiction de l'Etat. Les réserves strictement naturelles, les réserves spéciales, les parcs nationaux constituent trois types de aires protégées (c.-à-d. que l'Etat est garant de leur protection). Les forêts classées sont une catégorie à part pouvant devenir zone de conservation ou site d'exploitation. Etant donné que leur statut reste mal défini, elles ne sont pas classées comme aires protégées. Les forêts gérées *de facto* par les communautés sont les forêts dénommées *alam-pokonolona* (forêts communautaires) dont certaines ont, en outre, le statut de forêts sacrées lorsque les croyances leur confèrent la garde des esprits des ancêtres comme dans le cas de la forêt d'Analavelona.

Tableau 12.1 Caractéristiques des communautés étudiées : répartition de la population et éloignement par rapport aux marchés et à la forêt

Communauté (taille de la population)	Forêt	Nbre de familles*	Taille des familles*	Distance jusqu'au marché* (en heures de marche)	Temps d'accès à la forêt (en heures de marche)*
Andranoheza (357)	Forêt sacrée d'Analavelona	76	5,1	2,5	3,5
Fanjakana (249)		52	4,8	12,3	1
Andranomaitso (814)	Parc national de Zombitse	148	5,5	2	0,3
Mitia (422)	Forêt classée de Ihera	111	4,7	3	<1
Iarindrano (298)	Forêt classée de Iarindrano	85	3,5	3,5	<1

Notes : les chiffres concernant la population sont approximatifs pour 1999 ; * indique des moyennes.

Source : Rabesahala Horning 2004, p. 110

demander comment ils envisageaient l'avenir de leur environnement. Les changements survenus dans le couvert boisé au cours d'une période de 51 ans (1949 à 2000) sur chaque site d'étude ont été déterminés en comparant les cartes topographiques (établies à partir de photographies aériennes de 1949) entre elles depuis 1957 et avec les images par satellite de *Landsat Thematic Mapper* (*path* 160, *row* 76) acquises en 1989 (11 avril), 1994 (3 novembre) et 2000 (23 août).

S'agissant des niveaux d'analyse autres que ceux portant sur les communautés locales, des entretiens individuels ont été conduits aux niveaux de la commune (municipalité), de la province et du pays, de 1998 à 2005. Les personnes interrogées étaient des employés des eaux et forêts, du personnel du projet de conservation, des maires, des représentants d'ONG nationales et étrangères, des étudiants et des professeurs d'université, des représentants de la Banque Mondiale, du PNUD, de l'USAID et des consultants nationaux et étrangers.

La dynamique des communautés : l'impact des règles sur la conservation

Logique étatique et modèles de conservation

Deux hypothèses principales sont à la base des modèles de conservation des forêts à Madagascar. La première – abordée dans cette section – est celle de la nécessité d'imposer des règles pour réussir une politique de conservation. Spécifiquement édictées par l'Etat sous forme, par exemple, de législation forestière ou de charte environnementale, ces règles permettront de motiver les utilisateurs afin qu'ils deviennent de bons gestionnaires des

ressources naturelles. Autrement dit, légiférer est une condition préalable indispensable à la conservation de la biodiversité et des ressources naturelles. La confiance ainsi accordée à des règles édictées par l'Etat pour préserver l'environnement explique en grande partie pourquoi les stratégies de conservation ont été en faveur de la création d'aires protégées et, plus récemment, de leur expansion. En septembre 2003, par exemple, suite à une décision immédiatement applicable⁵ du pouvoir exécutif, la zone totale sous protection de l'Etat a triplé, passant de 1,7 à 6 millions d'hectares. Bien que la décision en ait surpris plus d'un, elle n'a fait que confirmer la conviction des plus hautes instances étatiques persuadées que les forêts placées sous la protection officielle de l'Etat ont une meilleure chance d'être effectivement protégées. Historiquement, l'instauration et la mise en place d'aires protégées représentent à ce jour la tentative la plus explicite de mise à l'écart et de maintien des agriculteurs en dehors des forêts. Des textes législatifs promulgués dans les années 1930 à l'époque où ont été créées les aires protégées restent en vigueur à ce jour et continuent à régir l'accès aux forêts et à leurs utilisations. Tant que l'Etat colonial a été prêt à appliquer ces lois et capable de le faire, les agriculteurs ont effectivement été encouragés à respecter la législation forestière. Après l'indépendance, l'Etat malgache a préservé le système de aires protégées mis en place par les Français et maintenu la législation adoptée pour protéger ces forêts. Il n'a cependant pas gardé l'appareil administratif et judiciaire nécessaire pour faire respecter ses propres lois, les rendant par là même relativement inefficaces.

Contestation du plan de conservation de l'Etat : la réalité sur le terrain

Il n'y a pas lieu de s'étonner que les partisans les plus fervents de la conservation aient fait l'éloge de l'ambitieux plan préconisé par le Président Ravalomanana pour tripler le réseau d'aires protégées de Madagascar. Cependant, dans le cas des habitats forestiers qui abritent 90 pour cent de la biodiversité de l'île, prétendre que les ressources naturelles seront d'autant mieux protégées qu'elles seront placées sous la protection de l'Etat est un argument pour le moins contestable. Un exemple en est l'étude menée dans le pays Bara où il est apparu que l'existence de règles édictées par l'Etat ne garantissait pas nécessairement la conservation des forêts (Rabesahala Horning 2004). En fait, c'est à l'intérieur et tout autour du parc national de Zombitse, protégé au titre du régime de conservation le plus restrictif, que le phénomène de déforestation est le plus avancé. En revanche, l'état de conservation de la forêt sacrée d'Analavelona dont la gestion est assurée par la communauté est absolument remarquable. Quant aux deux forêts classées (en principe administrées par l'Etat), les signes de déforestation sont présents dans l'une et non dans l'autre. Le tableau 12.2 relève les taux de déforestation observés pendant la période 1989–2000 dans cette région où il apparaît que pour les deux périodes étudiées (1989–1994 et 1994–2000), le site le plus déboisé est celui du parc national, administré par l'Etat. Il est donc difficile dans ces conditions de prétendre que des règles plus strictes conduisent automatiquement à adopter un comportement conservacionniste.

5 Cette décision a été annoncée au Cinquième congrès mondial des parcs à Durban, Afrique du Sud. Au moment où ce rapport était sous presse, les défenseurs d'une politique de conservation continuaient à s'efforcer de faire adopter ce plan fort ambitieux.

La dynamique des communautés

L'étude a également montré que les règles influençant le comportement des communautés sont les règles d'usage (*rules-in-use*), c.-à-d. les règles telles qu'elles sont appliquées.⁶ Ce sont des règles hybrides, à mi-chemin entre les règles étatiques et les règles et normes établies par la communauté (pour avoir des exemples de règles établies par la communauté, voir Rabesahala Horning 2005). Elles résultent de relations dynamiques impliquant des acteurs clés agissant en fonction d'intérêts particuliers dans des contextes dynamiques spécifiques. Ces individus appartiennent à deux camps qui s'influencent traditionnellement l'un l'autre : l'Etat, d'une part, et les communautés rurales, d'autre part, dont les utilisateurs des forêts sont une sous-catégorie. La nature des relations entre ces acteurs varie selon les objectifs qu'ils se sont fixés en matière d'utilisation des forêts. Parfois, les deux camps s'entendent pour exploiter la forêt (par exemple, abattage ou extraction minière). Il arrive aussi qu'ils puissent tirer de plus gros bénéfices de la ressource forestière en la gardant intacte en tant que forêt permanente (par exemple, pour le pâturage ou en tant que zone protégée sous forme de réserve naturelle ou de parc national). Dans les deux cas, ils coopèrent afin d'atteindre l'objectif qui leur est commun, c.-à-d. de partager le monopole de l'accès à la ressource. Quand leurs objectifs divergent à propos de l'utilisation de la forêt, les acteurs clés entrent en compétition – les règles devenant des outils d'exclusion – afin de s'octroyer la première place. Coopération, compétition et non reconnaissance mutuelle sont des éventualités qui surviennent en fonction du contexte particulier dans lequel les règles s'appliquent, les règles n'étant pas statiques mais dynamiques et, de plus, sujettes à contestation. En outre, l'impact en découlant du point de vue de la conservation aura une influence sur la dynamique des négociations au niveau local, assurant ainsi une rétroaction des différents effets. L'étude réalisée en pays Bara fait apparaître que les acteurs clés sont capables : (1) de concevoir et diffuser dans les communautés des règles d'usage compatibles avec les systèmes locaux de production ; (2) de veiller au suivi et au respect des règles ; (3) de légitimer leur autorité et les règles dont ils surveillent l'application vis-à-vis des utilisateurs de la ressource forestière et de déterminer la mesure dans laquelle ils réussiront à garder un pouvoir d'exclusion en faisant respecter, par les utilisateurs, les règles édictées par l'Etat.

Conséquences théoriques

Pour déterminer les conditions dans lesquelles les règles sont le plus susceptibles d'avoir un impact sur la conservation, il faut intégrer la relation entre les règles et un comportement conservationniste dans le contexte plus large des interactions entre les différents acteurs clés (les utilisateurs de la ressource et les responsables dûment mandatés) ; leurs objectifs (autrement dit, leurs intérêts) vis-à-vis de la forêt ; les règles que produisent les interactions entre parties prenantes (institutions) ; les réactions des utilisateurs de la ressource aux règles établies (légitimité et respect) ; et le comportement adopté en conséquence de l'application de ces règles (conservation – et non plus dégradation – des ressources).⁷

⁶ L'expression *rules-in-use* (règles utilisées) est empruntée à Ostrom (1990).

⁷ Ce cadre théorique est une adaptation du cadre institutionnel et analytique de développement (IAD) présenté, entre autres, dans Ostrom 1995.

Tableau 12.2 Taux de déforestation des forêts du sud de Madagascar

Forêt	Taux de déforestation (pourcentage de couvert non boisé)			
	1989–1994		1994–2000	
	Pourcent	Hectares	Pourcent	Hectares
Forêt sacrée d'Analavelona	0 (ND)	0 (ND)	0 (ND)	0 (ND)
Parc national de Zombitse	24	1 646	9	489
Forêt classée de Ihera	0,13	4	0,07	2
Forêt classée de Iarindrano	0 (ND)	0 (ND)	0 (ND)	0 (ND)

Note : ND = non détectable

Source : Rabesahala Horning 2004, p. 119

Il semblerait, d'après les résultats déjà obtenus, que la probabilité d'un comportement conservationniste soit plus importante dans deux des quatre scénarios utilisés pour déterminer l'impact d'une politique de conservation. En premier lieu, la conservation peut être le résultat d'une convergence d'intérêts aboutissant à la protection de la ressource (les acteurs se liguent contre des utilisateurs potentiels) et à une mise en application effective des règles d'exclusion. C'est le cas de la forêt sacrée d'Analavelona. Une logique de conservation est aussi plus probable quand les acteurs clés s'y intéressant ont des moyens suffisants pour faire respecter les règles établies (ils peuvent surveiller le comportement des utilisateurs et sanctionner le non respect des règles établies). C'est ce qui s'est produit dans le cas de l'une des forêts classées (Iarindrano). Si les deux parties en cause veulent exploiter la forêt ou si l'une des parties veut faire une politique de conservation mais n'a pas les moyens de la faire respecter, il en résultera probablement une dégradation de la ressource forestière. Empiriquement, il est donc possible que les règles soient à l'origine tout aussi bien d'une conservation que d'une dégradation des ressources, ce qui remet en cause l'hypothèse selon laquelle il suffit de légiférer pour faire automatiquement adopter un comportement conservationniste.

S'il est essentiel de bien comprendre la dynamique des communautés, il demeure néanmoins nécessaire de la replacer dans son contexte politique. Dans la section suivante, l'auteur examine dans quelle mesure la dynamique liée aux intérêts et aux projets institutionnels en place au niveau local s'appliquent au niveau où les politiques de conservation sont articulées, c.-à-d. au niveau national.

La dynamique au niveau national : l'impact de l'aide sur la politique de conservation

La deuxième hypothèse de travail qui sous-tend le modèle de conservation prédominant est celle de la nécessaire intervention des organisations étatiques et paraétatiques pour instaurer et mettre en œuvre les politiques assurant la conservation de la biodiversité. Des moyens financiers considérables sont nécessaires pour établir et assurer ensuite le bon fonctionnement de ces organisations. Implicitement, plus les investissements ciblant

l'environnement sont importants, plus grandes sont les chances de succès d'une politique visant à conserver la biodiversité.⁸ Comme Madagascar est l'un des pays les plus pauvres du monde et que les gouvernements successifs ont été particulièrement réceptifs aux appels des bailleurs visant la protection de l'environnement, l'Etat a toujours compté sur l'aide étrangère pour financer les institutions et programmes de conservation. Il en ressort implicitement l'hypothèse que l'aide (financière et technique) est une condition préalable à l'instauration de politiques de conservation qui favorisent l'adoption d'un comportement conservacionniste de la part des utilisateurs des ressources.

Dans la section suivante, l'auteur décrit la dynamique de la politique de conservation au niveau national en examinant à nouveau les conditions (intérêts des différents acteurs et financement pour renforcer les institutions) dans lesquelles il est possible d'avoir un impact sur la conservation de la biodiversité.

La dynamique au niveau national

Au niveau national, les deux grands camps en présence sont l'Etat malgache, représenté par une kyrielle d'institutions gouvernementales et les bailleurs étrangers. Ces derniers délèguent à des opérateurs comme les ONG conservacionnistes le soin de traduire sur le terrain leur vision de ce qui constitue une bonne politique de conservation (inscrite parfois dans la sous-catégorie des stratégies de « développement »). Intervenant dans un environnement dynamique influencé par les changements qui surviennent dans les contextes économiques et politiques aux niveaux national et mondial, ces acteurs clés sont parties prenantes aux négociations qu'ils conduisent avec l'Etat pour déterminer les priorités stratégiques. Parfois, ils s'entendent pour accorder la priorité la plus élevée à la conservation et mettront donc en place les institutions compétentes à cet égard. Les ressources financières et humaines nécessaires sont considérables et l'Etat peut difficilement en assumer la charge. Dans le cas du gouvernement de Madagascar, il en découle que le succès des stratégies de conservation est tributaire d'une aide internationale qui sera obtenue à charge de se conformer à la vision des bailleurs en matière de conservation/développement. Comme nous l'avons déjà signalé, ces négociations ont donné naissance à une pléthore d'institutions chargées de la conservation et porté à la création d'un *Multi-donor secretariat* (secrétariat des bailleurs) pour coordonner toutes les activités liées à l'environnement.⁹ A leur tour, les membres les plus influents des institutions de conservation qui participent aux négociations entre les bailleurs et le gouvernement font en sorte d'assurer la pérennité de leurs activités. L'importance qui sera en fin de compte accordée par le gouvernement à une politique de conservation volontariste et engagée dépendra de l'aboutissement de ces négociations dont la dynamique est décrite ci-après.

L'engagement de Madagascar en faveur de l'environnement

En janvier 2005, c.-à-d. moins de deux ans après avoir annoncé au Congrès de Durban que son gouvernement avait l'intention de tripler la superficie des aires protégées sur

8 C'est une évidence dans les différents rapports de la Banque Mondiale sur le PAE de Madagascar.

9 Plus récemment, un « comité conjoint » a aussi été mis en place pour assurer la communication entre les acteurs clés des deux communautés (bailleurs et ONG) qui se présentent tous à la table de négociation avec leurs propres programmes environnementaux qui peuvent être compatibles ou conflictuels.

l'île de Madagascar, le président lançait son initiative « *Madagascar, Naturellement !* » lors d'une conférence qui se tenait à Paris. L'idée en filigrane de la « vision de Durban », a-t-il expliqué, consistait à intégrer la protection de l'environnement dans les stratégies et les actions politiques et économiques d'ensemble menées par Madagascar. Cette vision, a-t-il poursuivi, correspondait à un message fort adressé au peuple malgache (largement absent) et à son gouvernement (dont les ministères clé étaient représentés). Il s'agissait essentiellement, bien sûr, d'un message fort destiné à la communauté internationale.¹⁰ A cette occasion, le président a aussi publiquement déclaré que promouvoir une croissance économique sans détruire le patrimoine des ressources naturelles de son pays était « un défi de taille qui nécessitait, pour être relevé (à Madagascar), de l'appui de la communauté internationale toute entière » au vu des ressources exigées pour atteindre un tel objectif (République Française 2005). Dix années d'efforts et d'aide internationale, a-t-il précisé, ont certes apporté une contribution mais n'ont pas permis de maîtriser efficacement le processus de dégradation de l'environnement. En réalité, l'île bénéficie du soutien de l'étranger depuis plus de dix ans.

Acteurs clés participant au PAE

Un examen des contributions financières à la première phase (EP1) du PAE fait apparaître que les acteurs clés et les donateurs se répartissent entre des bailleurs multilatéraux (principalement la Banque Mondiale/ADI et le Programme des Nations Unies pour le développement) et bilatéraux (Norvège, Suisse, France, Allemagne et Etats-Unis d'Amérique) d'une part, et le gouvernement de Madagascar, d'autre part. Les bailleurs multilatéraux et bilatéraux de cette première phase en ont financé les activités à hauteur de 67,9 millions de \$ US (80 pour cent des dépenses encourues), tandis que le gouvernement de Madagascar assumait le reste, soit 17,1 millions de \$ US (20 pour cent). Les proportions relatives des contributions sont restées les mêmes au cours de la deuxième phase (EP2), avec une contribution du gouvernement en hausse (quasiment doublée) en raison du coût accru du programme.

La situation se révèle toute autre pendant la phase finale qui connaît non seulement une chute de la contribution du gouvernement (ne représentant plus que moins de 9 pour cent du total) mais aussi, selon les rapports de la Banque Mondiale, des formes d'aide en voie de mutation puisque 70 pour cent de l'aide reçue par Madagascar l'a été sous forme de subventions plutôt que de prêts (Rakotoarijaona *comm. pers.*). On peut avancer l'argument que cet état de choses témoigne de la capacité accrue du gouvernement de faire payer sa facture environnementale par les bailleurs. Une autre interprétation consiste à mettre en cause la capacité du gouvernement à agir en tant qu'Etat souverain : cette capacité serait très diminuée – selon les tenants de cette thèse – en vertu d'une logique qui veut que plus les bailleurs contribuent financièrement, plus ils pèsent sur la détermination de la politique environnementale. Le plus probable est que c'est également une indication de la disposition des bailleurs à payer un prix plus élevé pour atteindre les objectifs de conservation. En fait, les contributions de la Banque Mondiale et des

¹⁰ Ce concept n'est pas nouveau si l'on sait que la Charte de 1990 pour l'environnement, à Madagascar, stipule spécifiquement que la protection de l'environnement est un moyen pour réaliser les objectifs de développement. Le contexte historique décrit ci-dessus laisse aussi entendre que la « nouvelle » vision annoncée par le président Ravalomanana n'est ni plus ni moins que l'histoire qui se répète.

bailleurs bilatéraux ont été en progression régulière tout au long du PAE tandis que celles du gouvernement ont été à leur apogée de la première (EP1) à la deuxième phase (EP2) pour chuter ensuite (Figure 12.1). Ceci nous amène à la question suivante : quels intérêts les bailleurs ont-ils à financer la conservation de la biodiversité à Madagascar ?

Intérêts

Comme mentionné précédemment et différant sur ce point d'autres ressources naturelles, comme les diamants, le pétrole ou le bois, la biodiversité est un bien commun de l'humanité : potentiellement l'humanité toute entière en bénéficie si elle conserve ce patrimoine (et, vice-versa, sera perdante si elle le détruit). Compte tenu du grand nombre d'espèces animales et végétales endémiques de l'île, de son haut niveau d'information génétique par unité de surface (sans doute le plus élevé de notre planète), de la quantité de découvertes qui y sont encore faites et de la gravité des dégradations causées au milieu naturel, les organisations de conservation ont classé Madagascar dans la catégorie des sites de conservation les plus prioritaires au monde.

Comme indiqué plus haut, la politique de préservation de l'environnement et de la biodiversité à Madagascar a été pilotée par les bailleurs et nourrie par l'éthique occidentale en matière d'environnement provenant de la tradition « anglo-saxonne » (Gaylord *comm. pers.*). Cela ne revient pas à dire que l'Etat malgache ne s'est pas préoccupé de la protection de son patrimoine naturel. Nonobstant une décennie de politiques socialistes prônant le libre accès aux zones rurales à partir du milieu des années 1970, la question de la déforestation préoccupe l'Etat malgache depuis le 18^e siècle. Dès l'époque où le Roi Andrianampoinimerina a rassemblé les royaumes et les sociétés de Madagascar et en a fait un système politique relativement unifié vers la fin des années 1700, l'Etat a toujours été un ardent défenseur des forêts (Harper 2002). Toutes les forêts à ce jour sont considérées comme relevant du domaine de l'Etat, ce qui donne en principe à ce dernier l'autorité nécessaire pour décider comment les exploiter et les protéger au mieux.

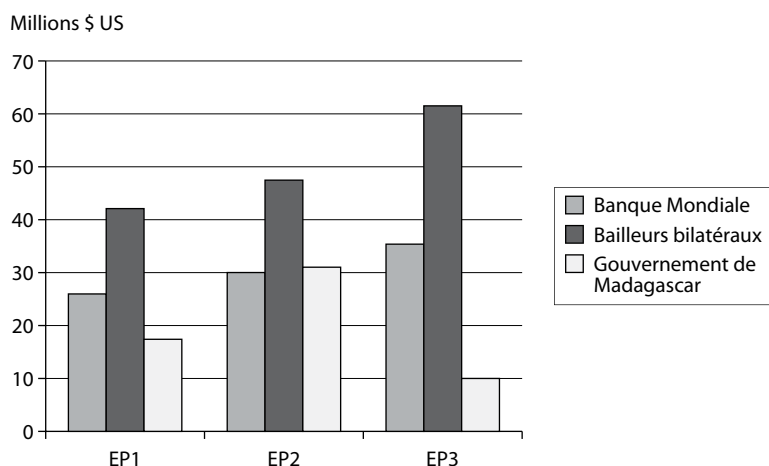


Figure 12.1 Evolution des contributions financières au PAE de Madagascar

Source : Banque Mondiale 1996, 1998

En tant qu'ultime garant de la gestion durable des forêts, l'Etat a longtemps exercé un pouvoir considérable sur les utilisateurs des forêts allant des communautés dépendantes des forêts aux exploitants forestiers.¹¹ Il n'a cependant dégagé que trop peu de ressources (humaines et financières) pour mener à bien cette très lourde tâche, en particulier depuis l'indépendance. L'Etat n'ayant pas les capacités nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre et financer ses propres programmes environnementaux, les bailleurs étrangers ont pu lui dicter la façon de procéder en matière de politique de conservation. L'émergence et l'évolution du secteur environnemental¹² dans le pays témoignent du pouvoir manifeste que peuvent exercer les bailleurs sur les politiques de conservation.

Résultats obtenus (performance environnementale) au niveau national

Quelle a été l'efficacité des efforts de conservation ? Evaluer la performance d'un pays dans le domaine de l'environnement n'est pas tâche facile en dépit des indicateurs¹³ (Lindemann 2004) fournis dans les rapports portant sur les réalisations les plus importantes des deux premières phases du PAE. La déforestation est un indicateur critique de la performance environnementale parce qu'elle est au cœur même de la dégradation de l'environnement et que les habitats forestiers abritent près de 90 pour cent de ce qui reste de la biodiversité de l'île de Madagascar. Le propos de cette étude étant d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques de l'Etat ont contribué (ou fait obstacle) à la conservation de la biodiversité depuis 1960, il faut sortir des limites spatiales des aires protégées et s'intéresser à l'ensemble du couvert boisé.

Harper *et al.* (n.d.) ont récemment conduit une étude sur la déforestation et la fragmentation des forêts à Madagascar portant sur une période de cinquante ans (des années 1950 à 2000). Excluant les zones obscurcies par un couvert nuageux, ils ont observé que la superficie des forêts qui était de 160 000 km² en 1952 n'était plus que de 89 800 km² en 2000. Pendant la période 1950–1970, 6,2 pour cent des forêts ont été abattues, le pourcentage de forêts abattues pendant la période 1970–1990 atteignant 28,4 pour cent, pour retomber à 8,5 pour cent¹⁴ pendant la période suivante (1990–2000). Dans l'ensemble, les forêts qui recouvraient 27 pour cent de la superficie de l'île dans les années 1950 n'en représentaient plus que 16 pour cent en 2000. Les auteurs de l'étude soulignent que le ralentissement observé depuis les années 1990 risque d'induire en erreur et que la situation reste préoccupante au regard d'une fragmentation accrue des espaces forestiers, les superficies des portions (fragments) de forêts restant intactes ne cessant de rapetisser. La conjonction de ces deux facteurs (déforestation et fragmentation des forêts) fait que Ganzhorn *et al.* (2001, p. 374), dans une autre étude, en arriveront même à conclure que « de nombreux écosystèmes de Madagascar ont été réduits en taille

11 On entend ici par « exploitants forestiers » les sociétés d'exploitation (d'abattage) de toutes tailles.

12 Quoique certains mettent en doute l'exactitude du terme « secteur environnemental », l'auteur l'a utilisé pour montrer que la protection de l'environnement a attiré les fonds des bailleurs et généré des activités économiques pour les entrepreneurs étrangers comme pour les professionnels malgaches.

13 Parmi ces indicateurs figurant les taux de déforestation, la conservation/dégradation d'habitats critiques, la qualité de la biodiversité, le nombre de familles rurales bénéficiant de projets liés à la conservation ; les recettes du tourisme ; et le changement des mentalités en ce qui concerne l'environnement.

14 Ces périodes correspondent à peu près aux trois premières périodes politico-économiques déjà identifiées plus tôt.

et dégradés à un point tel que leur rétablissement est devenu impossible et qu'ils subiront encore d'autres pertes de biodiversité ».

Conséquences sur le plan théorique

Comme c'est le cas au niveau local, l'engagement dans la voie d'une politique de conservation dépend d'un certain nombre de conditions spécifiques et limitées. Deux scénarios sont possibles pour favoriser un engagement fort. Dans l'un d'entre eux, les bailleurs et le gouvernement s'entendent pour accorder un caractère prioritaire à la politique de conservation. Quand c'est le cas et dans l'attente d'un apport d'aide étrangère, il sera nécessaire et opportun d'avoir des institutions compétentes pour l'environnement (scénario 1). Dans l'autre scénario, les intérêts des bailleurs et ceux du gouvernement divergent : les bailleurs plaident pour une politique de conservation de l'environnement tandis que le gouvernement veut accorder la priorité à d'autres secteurs (comme l'agriculture, la santé, ou l'industrie). Dans ce contexte et en l'absence d'un financement octroyé par les bailleurs au titre de la conservation, il est peu probable que des engagements politiques soient pris et qu'un soutien institutionnel soit apporté (scénario 2). Le soutien du gouvernement (pour honorer ses engagements et mettre en œuvre les réformes institutionnelles y afférentes) peut toutefois être déterminant quant à l'efficacité relative des résultats.

Les deux autres scénarios ne devraient permettre d'aboutir qu'à des scénarios garantissant un engagement peu marqué en faveur de la conservation, voire aucun engagement. Quand l'intérêt pour la conservation de la biodiversité n'est pas le plus important pour les acteurs, la volonté politique de s'engager dans la voie de la conservation ne pourra être que très affaiblie (scénario 3). Dans le dernier scénario, c'est le gouvernement qui veut donner la priorité à la conservation tandis que les bailleurs ne sont pas de cet avis. Les institutions compétentes pour l'environnement ne pourront vraisemblablement pas dans ce cas assumer leurs tâches en matière de conservation au vu des très faibles capacités de financement de l'Etat (scénario 4).

Depuis le lancement du PAE, le scénario applicable à Madagascar a été le premier décrit ci-dessus. Les politiques de conservation ont toutefois été pilotées par les bailleurs en raison des moyens financiers considérables dont disposaient les acteurs étrangers et de leur vif désir de conserver la biodiversité de l'île. Les politiques nationales ont reflété la volonté de conserver les richesses naturelles du pays mais l'échec du gouvernement – qui n'a pas réussi à renforcer les compétences locales pour mettre en œuvre ces politiques – témoigne bien d'un engagement feint plutôt que véritable à une politique de conservation digne de ce nom. Il en est ainsi parce que les bénéfices des investissements institutionnels sont restés dans la capitale afin de financer le secteur de la conservation des ressources naturelles de Madagascar – au détriment d'institutions environnementales classées à un niveau inférieur de la hiérarchie (Rabesahala Horning 2008). Comme prévu dans ce cas de figure et ce scénario, certaines avancées ont été possibles en matière de conservation mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des efforts déployés pour protéger les richesses naturelles de Madagascar parce que les bénéfices des investissements institutionnels au niveau national n'ont pas été répercutés au niveau local.

Ce que nous apprend l'analyse à deux niveaux

Le cas de Madagascar semble indiquer que les modèles de conservation dualistes reposent sur un lien causal contestable qui existerait, d'une part – au niveau de la communauté – entre les règles établies et le comportement conservacionniste et, d'autre part – au niveau national – entre l'aide apportée et les politiques de conservation. En réalité, l'une des constatations de cette étude est que, si l'on considère les règles et les institutions chargées de la conservation, financées par des bailleurs étrangers, comme des panacées pour faire une politique de conservation, on néglige l'importance des contextes dynamiques dans lesquels les acteurs clés conduisent des négociations avec ces institutions aux niveaux national et local.¹⁵ On néglige aussi l'importance de la fracture entre la dimension nationale et celle de la communauté sans se donner les capacités ni la volonté d'essayer de concilier les antagonismes dans l'intérêt mutuel des deux parties. Au lieu de cela, l'hypothèse erronément retenue est que tout apport supplémentaire d'aide étrangère renforcera les institutions chargées de la conservation et que celles-ci, à leur tour, formuleront de meilleures stratégies qui se traduiront par des règles effectivement capables d'inciter les utilisateurs de la forêt à adopter des comportements réellement conservacionnistes.

A y regarder de plus près, il apparaît que pour mieux comprendre leur impact sur la conservation, il convient d'identifier les acteurs clés et leurs objectifs en matière de ressources ainsi que les institutions qui sont mises en place par ces acteurs pour protéger leurs intérêts. Il y a aussi lieu de prendre en compte le fait que les deux dimensions (ou niveaux) dans lesquelles évoluent les politiques de conservation ne sont reliées que sporadiquement à travers des projets de développement ou de conservation. Le plus souvent, les actions engagées suivent une dynamique parallèle et non interdépendante parce qu'une grande partie de l'énergie investie sert à la création et à l'entretien des institutions environnementales au niveau national. Entre-temps, au niveau de la communauté, de tels investissements se manifestent tout d'abord sous la forme d'avant-projets de développement et de conservation plutôt que d'un renforcement institutionnel tous azimuts, compte tenu des difficultés mentionnées plus haut.¹⁶ Ces projets ont tous une durée limitée étant donné les cycles budgétaires des bailleurs et les changements de mode et d'idées en vogue en matière de conservation et de développement (Kull 1996).

15 Pour comprendre comment doivent fonctionner les institutions pour avoir un impact sur la conservation, il faut les distinguer des autres organisations en les considérant comme « des ensembles complexes de normes et de comportements qui perdurent en étant au service de causes dont les objectifs ont été collectivement validés » (Uphoff 1986, p. 9). Il y a donc des institutions qui sont des organisations (structures aux rôles reconnus et acceptés) et d'autres qui ne le sont pas. Dans son ouvrage *Governing the Commons*, Ostrom (1990 : 51) donne un sens plus restrictif aux institutions et propose la définition suivante :

... ensemble de règles de travail utilisé pour déterminer qui sera habilité à prendre des décisions dans une sphère d'activité donnée, quelles seront les actions autorisées ou prohibées, quelles seront les règles qui s'appliqueront à tous, quelles seront les procédures applicables, les informations qui devront ou non être fournies et quelles seront les rémunérations attribuées aux individus en fonction de leurs prestations.

Dans ce sens plus étroit, les institutions prennent en compte les normes de comportement définies suivant des règles et normes, qui sont des déclarations – écrites ou non – spécifiant ce qui est défendu (interdictions), ce qui est autorisé (permissions), et ce qui est obligatoire (prescriptions). Différant en cela des normes, les règles doivent être assorties de sanctions en précisant celles qui s'appliqueront en cas de non respect de la loi (Crawford et Ostrom 1995).

16 L'homme et les réserves de la biosphère (fin des années 1970) ; projets intégrés de développement et de conservation (années 1990) ; stratégies dites des « couloirs forestiers » (de la fin des années 1990 au début des années 2000) ; plus récemment, sites de gestion forestière durable.

L'intérêt pour la conservation s'est aussi manifesté sous la forme de visites occasionnelles de fonctionnaires de l'Etat (gendarmes et gardes forestiers) qui se rendent dans les villages principalement à des fins d'extorsion, en tous cas dans l'esprit des villageois (Rabesahala Horning 2005).

Au niveau de la communauté, un facteur crucial détermine les chances de succès des acteurs clés qui veulent monopoliser l'accès aux ressources : leur volonté et leur capacité de faire appliquer les règles d'usage. La capacité des acteurs clés à faire respecter les règles d'usage dépend à son tour de leur aptitude à légitimer leur propre autorité et à formuler des règles compatibles avec les systèmes de production locaux. De cette façon, les règles seront mieux comprises et considérées non plus comme des outils de l'administration mais comme des outils d'exclusion dont les acteurs clés se serviront pour exclure d'autres utilisateurs potentiels de la forêt et les empêcher de s'approprier les ressources forestières. Au niveau national, les négociations s'articulent autour du caractère prioritaire (ou non) à accorder à la conservation, le gouvernement dépendant des contributions financières des bailleurs pour renforcer et assurer le fonctionnement d'institutions environnementales chargées d'exécuter ses objectifs stratégiques (à travers des programmes de conservation). Les bailleurs, quant à eux, dépendent de la volonté de coopération du gouvernement et de sa capacité à mettre en œuvre des politiques de conservation afin de leur permettre d'atteindre leurs objectifs. Dans un contexte où l'Etat a des capacités administratives insuffisantes ou ne peut apporter qu'un faible soutien politique, quelques succès pourront être obtenus mais l'impact sur la conservation restera vraisemblablement très limité.

Enfin et en dernière analyse, le fait de comprendre la dynamique de la conservation dans ses deux dimensions et non pas dans l'une ou l'autre seulement – autrement dit, aux niveaux de la politique nationale et des stratégies mises en place par la communauté – permet de voir plus clairement pourquoi les réalisations en matière de conservation ne sont pas à la hauteur des investissements des institutions. La Figure 12.2 décrit les conditions spécifiques et limitées dans lesquelles la conservation a quelque chance de succès aux niveaux national et local. Elle dépeint quatre scénarios possibles au niveau local et montre qu'une politique de conservation n'est probable que dans deux scénarios seulement – à savoir, quand les règles sont en place et que les capacités d'application de la législation sont suffisantes pour régler les différends au cas où les intérêts des acteurs divergeraient. Il en va de même pour les quatre scénarios possibles au niveau national où une politique de conservation ne pourra probablement être adoptée que dans un contexte où les institutions sont déjà en place et où existent de bonnes capacités de financement pouvant contrebalancer l'engagement limité de l'un ou l'autre des acteurs clés (dans ce cas, le gouvernement). La situation qui prévaut à Madagascar laisse toutefois penser que les engagements financiers pris en faveur de la conservation ne sont pas une condition suffisante si le gouvernement n'a pas auparavant mis en place des mécanismes institutionnels permettant l'alignement des intérêts ou des institutions aux deux niveaux de la prise de décision (symbolisés par la flèche du bas).

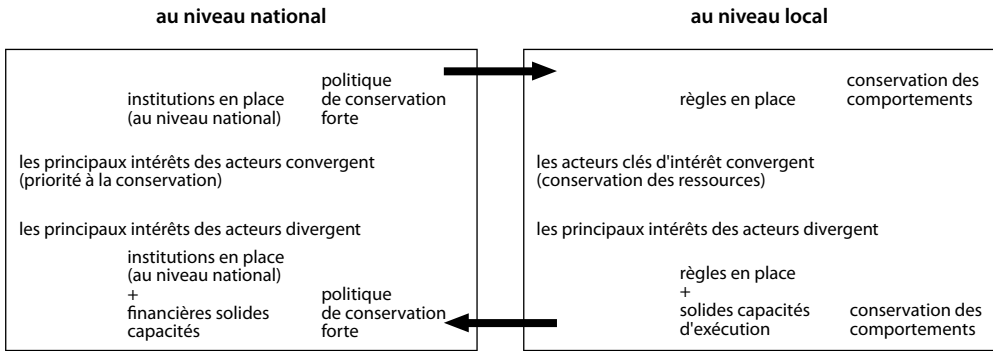


Figure 12.2 Conditions nécessaires à la conservation des ressources aux niveaux national et local

Description de l'expérience GELOSE (gestion locale sécurisée) de 1999 à ce jour

Se contenter de mettre en place à chaque niveau des conditions spécifiques minimales pourrait se révéler insuffisant pour obtenir des résultats dans le domaine de la conservation si les liens fonctionnels entre les deux sont trop distendus. Au nombre de ces liens figurent : les actions menées dans les domaines de la communication et de la sensibilisation (par exemple, sensibilisation des acteurs à leurs droits et responsabilités en régime de cogestion) ; la confiance (les acteurs sont disposés à se faire mutuellement confiance, ce qui est un rebondissement de la relation historique existant entre l'Etat et les communautés) ; et l'intérêt (qu'il s'agisse des mêmes intérêts ou d'intérêts en conflit avec d'autres intérêts ou avec des objectifs de conservation). Le défi consistant à relier effectivement les décideurs aux multiples niveaux de décision est bien pris en compte dans les expériences de gestion locale sécurisée (dites GELOSE) tentées à Madagascar. Randrianarisoa *et al.* (2008 ; Encadré 12.1) font état de contrats GELOSE ayant eu un effet positif sur les conditions de vie locales et l'environnement dans certaines communautés choisies pour y tenter l'expérience, cet effet se traduisant par une augmentation de la valeur économique de la ressource ainsi gérée (vers à soie dans les cas décrits). Si les bénéfices potentiels de ces contrats ont été identifiés, les études conduites pour évaluer l'efficacité et la faisabilité des contrats de type GELOSE à l'avenir montrent clairement que la relation existant entre les différents niveaux de prise de décision reste tenue en l'absence d'un renforcement de certains caractères institutionnels souvent singuliers des projets à court terme (comme l'élément de facilitation externe relevé dans l'encadré D qui favorise l'obtention des résultats positifs rapportés). Les acteurs clés qui interviennent aux niveaux national et local ont des difficultés à intégrer les intérêts respectifs de toutes les parties dans leurs décisions de gestion, d'où la fracture qui s'insinue entre les deux niveaux de décision (Montagne et Cooke 2007, p. 175-188). Il en est résulté une capacité amoindrie de ces modes de gestion GELOSE à remplir leurs objectifs primordiaux en matière de gestion effective (plutôt que nominale) décentralisée et durable des ressources naturelles.

Encadré 12.1 Transfert de la gestion des ressources forestières dans les hauts plateaux de Madagascar : les cas d'Arivonimamo et de Merikanjaka

A. Randrianarisoa, E. Raharinaivosoa et H.E. Kolff

En 1996, Madagascar adoptait une politique suivant un mode de gestion locale sécurisée, ou GELOSE, pour transférer les responsabilités de gestion des ressources naturelles aux communautés locales. Un an auparavant, le décret de gestion contractualisée des forêts, ou décret GCF, avait été promulgué pour préciser les modalités du contrat de gestion des forêts conclu au bénéfice des communautés locales. Ces deux instruments témoignent de la volonté politique du pays de décentraliser la gestion de ses ressources naturelles.

En vertu de ces politiques, les responsabilités de gestion des forêts décentralisées étaient transférées à des associations de communautés forestières légalement établies (les COBA). En 2000, deux programmes de développement rural successifs (le FDP et le SAHA) financés par la Suisse et mis en œuvre par une ONG suisse, Intercoopération, ont appuyé les activités liées au transfert de gestion des ressources forestières. Merikanjaka et Arivonimamo sont deux des municipalités rurales des hauts plateaux du centre de Madagascar où les nouvelles politiques de gestion décentralisée des forêts ont été mises en pratique.

Conformément aux demandes formulées par les COBA, le concours apporté au programme a ciblé les objectifs suivants : (i) aider les communautés à rédiger les contrats de transfert et de mise en œuvre des plans d'aménagement des terres ; (ii) veiller à l'exécution des plans de gestion forestière ; et (iii) renforcer les capacités locales afin de mettre en place des activités génératrices de revenus et une infrastructure socio-économique. Les effets positifs de ces activités de transfert de gestion sont déjà manifestes dans les cas suivants :

- Préservation et bonne gestion de la forêt de Tapia
- Maîtrise des feux de brousse
- Régénération de la population en voie de déclin des vers à soie et renaissance de l'industrie de la soie
- Amélioration des systèmes d'alimentation en eau pour la riziculture des basses terres
- Diminution du braconnage de plantes médicinales et de plantules d'orchidées
- Amélioration des conditions de vie des familles les plus vulnérables
- Emergence d'un *leadership* local
- Renforcement du capital social à travers un renforcement des relations entre les COBA (et d'une COBA à l'autre) et les communes administratives
- Accès au financement étranger

Au nombre des facteurs de réussite communs aux deux sites figurent :

- La mobilisation des autorités communales et régionales
- Le sentiment d'appropriation prévalant dans les COBA
- L'approche intégrée au développement local

- La qualité de l'aide technique
- Le soutien apporté à la gouvernance locale

A Arivonimamo, les effets de ces facteurs ont été encore plus tangibles grâce à :

- Une valorisation économique de la ressource
- L'existence (préalable) de chaînes structurées de commercialisation
- Des bénéfices réguliers et immédiats perçus par les familles les plus pauvres.

Une comparaison avec Arivonimamo fait apparaître que, dans le cas de Merikanjaka, des motivations culturelles avaient certes incité les communautés à privilégier le transfert de gestion mais que des conflits étaient survenus entre plusieurs COBA et qu'ils avaient à la fois ralenti le processus et sapé les bénéfices potentiels.

Grâce à l'effet d'entraînement de toutes ces activités, 19 COBA de la commune rurale d'Arivonimamo et quelque 10 COBA de la commune de Merikanjaka se sont constituées en une union qui, depuis sa création, a bénéficié d'un appui financier des autorités locales. Cette expérience de gestion décentralisée a été effectuée dans chacune des deux communes et dans les communes voisines. Elle a été confrontée aux problèmes suivants :

- Utilisation d'approches différentes par les partenaires techniques et financiers, ce qui a causé quelques difficultés quant à l'adoption interne du processus
- Exclusion des groupes vulnérables
- Conflits d'intérêt entre les différentes COBA et au sein de l'union
- Pénurie de ressources disponibles
- Retards dans la mise en œuvre du mode de gestion décentralisée des ressources naturelles

Dans les deux expériences conduites sur la gestion communautaire des ressources forestières, le transfert des responsabilités de gestion aux communautés locales a donné des résultats encourageants à condition de veiller à ce que les éléments suivants soient présents : (1) des gains concrets en matière de développement économique ; (2) des efforts dynamiques pour répondre aux besoins des diverses catégories sociales composant les communautés locales ; et (3) une coopération effective entre les communautés locales, les autorités en charge de ces communautés et les services forestiers décentralisés.

Implications politiques des stratégies adoptées

Deux démarches distinctes doivent être effectuées pour obtenir de meilleurs résultats en matière de conservation. En premier lieu, lors de l'adoption des stratégies, il conviendra de tenir compte du fait que les contextes diffèrent et ne sont pas toujours propices à l'obtention de résultats en matière de conservation. Il s'ensuit donc que les projets doivent cibler des contextes dans lesquels les conditions minimales décrites dans cette

étude sont présentes et remplies aux deux niveaux de la prise de décision ou des situations dans lesquelles il est facile d'établir ces mêmes conditions.

Pour évaluer la situation (présence d'un ensemble minimum de conditions requises) à sa juste mesure au niveau local, il importe de faire un état des lieux en matière de règles et d'intérêts existants. S'agissant des règles, on peut en faire l'évaluation sur les bases suivantes : (i) l'existence (ou non) de règles en place ; et (ii) si des règles existent, la mesure dans laquelle elles sont appliquées. Dans les cas où les règles ne sont pas appliquées, il importe également d'évaluer la mesure dans laquelle ces règles et ceux qui sont chargés de les faire appliquer sont considérés comme légitimes à la fois par les communautés dépendantes des forêts et par les représentants du gouvernement au niveau local, responsables de la conservation ou de la gestion des forêts. L'intérêt pour la gestion forestière peut aussi se déduire des propos tenus et des actions engagées par les parties prenantes (communautés et responsables officiels), les actions constituant en l'occurrence le meilleur indicateur qui soit. Dans les cas où le comportement des parties prenantes entraîne une dégradation de la ressource forestière (par exemple, en raison d'une utilisation excessive par les communautés ou d'actes de corruption perpétrés par des agents du gouvernement), il faudra rechercher les causes de ces comportements afin d'identifier les principaux obstacles – et leurs motivations – à une utilisation durable. Comme le suggèrent Karsenty et German *et al.* dans leur étude, ces obstacles peuvent avoir pour origine l'insuffisance du financement de la gestion forestière au niveau local, le prix du marché demandé pour les produits forestiers, ou la forte capacité des institutions et des tenants du régime foncier local à réglementer l'accès aux ressources.¹⁷

Au niveau national, les conditions de base sont plus faciles à évaluer : les gouvernements s'engagent – à des degrés divers – dans la voie de la conservation, mais ceux qui s'y sont fermement engagés sont plus enclins à établir des institutions qui seront chargées de mener à bien les politiques de conservation et à en financer le fonctionnement de façon adéquate. La situation varie d'une époque à l'autre. Ainsi le président Marc Ravalomanana travaillait en étroite collaboration avec les organisations chargées de la conservation (à travers les bailleurs), ce qui n'était pas le cas de son prédécesseur.¹⁸ Les conditions prévalant sur l'île jusqu'au mois de mars 2009 étaient donc plus favorables qu'elles ne l'étaient avant 2002.

Il est aussi possible de mettre en place, sans autre préalable, un ensemble de conditions minimales requises – dans les cas où ces conditions ne seraient pas remplies – pour augmenter les chances de succès de futures initiatives de conservation. Une option consiste

17 Au cours des deux dernières décennies, d'innombrables études ont été conduites – en consultation avec les acteurs locaux – sur divers aspects de l'utilisation de la ressource locale. Les résultats de ces études n'ont été que rarement pris en compte une fois terminés le projet ou la tâche ayant fait l'objet de la recherche. Il serait sage de tirer parti des informations présentées dans les rapports de recherche pour identifier des sites-cibles potentiels. En outre, les organisations intéressées par une collaboration dans le cadre des interventions menées en matière de conservation devraient solliciter le concours des autorités locales (maires, agents forestiers, agents de vulgarisation agricole, chefs religieux, etc. au niveau de la commune) et de membres respectés de la communauté locale pour les communautés relevant de leur juridiction. De nombreuses personnes, membres des différents groupes cités ci-dessus, sont en effet détentrices d'informations fiables sur les diverses communautés avec lesquelles elles ont des contacts réguliers et savent probablement aussi, si les conditions nécessaires à l'obtention de résultats en matière de conservation sont réunies.

18 Le contexte international des deux présidences était très différent (guerre froide pour l'une, époque néo-libérale pour l'autre).

à axer l'objectif des mesures incitatives au niveau local sur la gestion durable des forêts à travers : un soutien accordé à la valorisation de la ressource et à sa commercialisation sur les marchés locaux ; des actions de terrain tenant compte des priorités locales en matière de conservation ; et/ou des actions tendant à renforcer les régimes fonciers dans les forêts. L'étude de cas rapportée dans l'encadré D montre comment une bonne facilitation peut renforcer à la fois le sentiment d'appropriation des populations au niveau local dans un contexte de gestion décentralisée des ressources forestières, et leur intérêt pour la conservation de leurs ressources naturelles à travers la promotion d'activités génératrices de revenus et une politique d'appropriation de ces initiatives. Il devrait être aussi possible de renforcer la légitimité (telle qu'elle est perçue par la population) des règles locales en déléguant l'autorité d'établir des règles aux communautés locales. Des expériences réussies de réformes instituant de telles « règles d'usage coutumier (*local by-law*) » ont été rapportées pour l'Afrique de l'Est (German *et al.* 2008 ; Sanginga *et al.* 2004).

Si cette première démarche visant à s'assurer que les conditions minimales sont bien réunies se révèle nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante pour garantir un impact sur la conservation. Compte tenu du contexte dans lequel les décideurs évoluent, il est d'importance critique d'envisager de mettre en place des voies de communication entre les acteurs les plus influents (c.-à-d. ceux dont les décisions peuvent interagir entre elles et avoir un impact potentiel sur l'utilisation et la conservation des ressources) à tous les niveaux de décision. L'objectif principal de cette deuxième démarche est d'aider les acteurs à identifier des points d'intérêt communs et, par conséquent, à favoriser une coopération s'articulant autour de questions liées à la gestion des ressources.

A certains égards, il s'agit d'un défi difficile à relever compte tenu des perceptions négatives que l'Etat et les parties prenantes au niveau local ont toujours historiquement entretenues à propos les uns des autres. Chacun de ces deux groupes accuse régulièrement l'autre de dégrader le milieu forestier et d'autres ressources comme les pâturages et les terres agricoles (Rabesahala Horning 2005, p. 152). Le défi n'est cependant peut-être pas si insurmontable à d'autres égards, précisément (et paradoxalement) parce que les deux groupes sont en contact depuis longtemps. Il est historiquement avéré que l'Etat a pu étendre son emprise sur les communautés et formuler un certain nombre de demandes. Les exemples d'initiatives mandatées par l'Etat abondent, s'étageant de la perception des impôts à l'époque coloniale, à l'organisation d'élections ou de travaux de réparation de routes aux plus bas niveaux de la hiérarchie administrative depuis l'indépendance (Rabesahala *et al.* 1994). L'existence d'un appareil d'Etat est indéniable et cet appareil a permis à l'Etat de formuler des demandes et de veiller au suivi en édictant des règles assorties de sanctions en cas de non respect.¹⁹ Les communautés, quant à elles, ont aussi été invitées à présenter des demandes à l'Etat. Il est très souvent arrivé, en particulier pendant les campagnes électorales et à l'occasion de la mise en place de projets de développement de type participatif, que les membres d'une communauté aient été invités à établir une liste de leurs besoins et intérêts prioritaires. Comme indiqué ci-dessus, certains ont même été sollicités pour cogérer les ressources avec un homologue représentant l'Etat (GELOSE).

19 Cela ne veut pas dire que la réaction de l'Etat (et de ses représentants) ait toujours été cohérente quand il s'est agi de surveiller et de sanctionner des comportements hors norme. Les représentants de l'Etat ont toujours plutôt choisi de prendre en compte les communautés rurales quand il en allait du meilleur intérêt de l'Etat.

Par contre, rares ont été les occasions où les communautés ont été consultées en leur qualité de bonnes gardiennes de l'environnement et encore moins en tant qu'experts capables de formuler des recommandations en matière de gestion des ressources. C'est ce type de mentalité qu'il conviendrait de changer en premier lieu afin que les communautés puissent conclure de réels partenariats pour une gestion durable des ressources naturelles avec des retombées bénéfiques sur le plan de l'économie locale.

De nouvelles voies de communication devraient compléter (et non remplacer) l'approche *top-down* (de type directif) en l'assortissant d'une approche *bottom-up* (de bas en haut) pour que les partenaires puissent traiter d'égal à égal. Il ne s'agit pas ici d'instituer en bonne et due forme de nouvelles courroies de transmission de l'information mais de définir les nouveaux rôles et les nouvelles responsabilités à assumer aux niveaux local et national. Il faudra aussi mettre en place des mécanismes de participation aux bénéfices. Les cas mentionnés dans l'encadré D (ceux des municipalités de Merimanjaka et d'Arivonimamo) donnent à penser que le partage des bénéfices financiers tirés d'activités de cogestion est une incitation réaliste à la conclusion de partenariats à long terme entre partenaires égaux.²⁰ Cela peut aider à aligner les intérêts locaux sur les intérêts nationaux et internationaux en matière de conservation, ou à renforcer le potentiel des communautés à faire respecter les règles en les encourageant à s'approprier ces règles au niveau local – sans oublier l'argument avancé plus haut concernant l'ensemble de conditions nécessaires.

En dernière analyse, il est indispensable que ceux qui prennent les décisions au niveau national comprennent que leurs succès dépendront en fin de compte largement de ce que les communautés locales décident de faire de leur environnement. Un premier pas dans cette direction serait de veiller à ce que les plans de gestion de la ressource prennent naissance au niveau local. Compilés à un échelon donné de la hiérarchie administrative, ces plans seraient évalués à l'échelon suivant, laissant éventuellement à l'Etat le soin de regrouper toute une série de plans (ou projets) de gestion régionaux qui enrichiraient le dossier des informations lui permettant de prendre des décisions stratégiques au niveau national. Les décideurs politiques seraient ainsi mieux armés pour juger de ce qu'il est réaliste d'attendre des communautés en matière de gestion des ressources naturelles. L'étape suivante consisterait à formuler des politiques susceptibles de s'adapter aux différents contextes régionaux, voire à la situation des différentes communautés, compte tenu des capacités existantes et des contraintes rencontrées en matière de gestion. L'approche actuelle de type directif *top-down* ne peut qu'exclure de telles possibilités.

Conclusions

Il devient évident à la réflexion, au vu de la dynamique de la prise de décision en matière environnementale aux niveaux national et local, qu'il n'est possible de mener une bonne politique de conservation qu'en présence de conditions limitées et spécifiques liées aux

20 Des études sur les avantages pouvant être retirés de ces incitations financières ont été menées dans d'autres parties du monde comme dans le cas du parc national de Tikal au Guatemala (voir Dietz, Ostrom et Stern 2003, p. 10-11).

intérêts que portent à la conservation les différentes parties prenantes, aux institutions que les acteurs clés mettront en place – après négociations – pour défendre leurs intérêts, et aux réactions des utilisateurs de la ressource à ces institutions (à savoir, les règles de conduite qu'ils entendent spécifier et les rôles qu'ils entendent assigner). Les éléments probants fournis par cette étude sur la situation de Madagascar complètent des éléments d'information similaires recueillis en Asie du Sud-Est (Lebel 2006). Ils étayent aussi les arguments invoqués sur le plan théorique pour demander la conduite d'analyses à niveaux multiples afin de compléter les analyses à niveau unique et nous permettre ainsi de mieux comprendre pourquoi il est si difficile de réussir en matière de conservation des forêts et des ressources naturelles.

Concevoir et adapter à leurs fonctions les institutions qui seront chargées d'administrer la conservation suppose que l'on y consacre non seulement des ressources matérielles et financières considérables mais aussi beaucoup de temps. Il nous semble donc trop facile dans ces conditions de partir du postulat qu'une législation formelle et une aide étrangère sont des remèdes universels pour lutter contre la déforestation (et les pertes de biodiversité qui en découlent). Cela ne signifie pas que toutes les initiatives de conservation sont vouées à l'échec. Au contraire, le cas de Madagascar laisse entendre que des opportunités existent bel et bien et que les institutions en place peuvent être utilisées de façon délibérée, ciblée et effective. De telles opportunités se présentent dans le cas où les institutions locales ont été mises en place précisément pour protéger les intérêts des membres des communautés qui veulent une politique de conservation pour les forêts. La forêt sacrée d'Analavelona, en pays Bara, en est l'une des meilleures illustrations qui soit (Rabesahala Horning 2005).

Le cas de Madagascar nous montre aussi que les gouvernements confrontés à des crises environnementales disposent des outils nécessaires pour exploiter les ressources de leurs pays selon des modes bénéfiques pour l'environnement et les stratégies de conservation. Il reste à ces gouvernements à comprendre les contextes particuliers dans lesquels se nouent et se négocient les relations de pouvoir visant à contrôler à divers niveaux de prise de décision l'accès à la ressource forestière.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier Ned Horning, de l'American Museum of Natural History's Center for Biodiversity Conservation (CBC), de l'aide qu'il lui a apportée (collecte et analyse des données de télédétection) et deux lecteurs anonymes qui ont bien voulu revoir des versions précédentes de cette étude. Leur concours lui a été très précieux.

Références

- Agrawal, A. 2005 *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects* (New ecologies for the twenty-first century). Duke University Press, Durham, NC, USA.
- Agrawal, A. et Gibson, C. (éds.) 2001 *Communities and the environment: Ethnicity, gender, and the state in community-based conservation*. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, USA.
- Ascher, W. 1999 *Why governments waste natural resources: Policy failures in developing countries*. Johns Hopkins, Baltimore, MD, USA.
- Banque Mondiale 1996 *Madagascar: Second environment program. Rapport n° 16133-MAG: 25, modifié (novembre)*. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Banque Mondiale 1998 *Implementation completion report: Republic of Madagascar environment program. Rapport n° 17297 (janvier)*. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Berkes, F. 2006 From community-based resource management to complex systems: The scale issue and marine commons. *Ecology and Society* 11(1): 45.
- Breitmeier, H., Young, O. et Zürn, M. 2006 *Analyzing international environmental regimes: From case study to database*. MIT Press, Cambridge, MA, USA.
- Bromley, D.W. (éd.) 1992 *Making the commons work: Theory, practice, and policy*. ICS Press, San Francisco, CA, USA.
- Crawford, S. et Ostrom, E. 1995 A grammar of institutions. *American Political Science Review* 89(3): 582-600.
- Dietz, T., Ostrom, E. et Stern, P.C. 2003 The struggle to govern the commons. *Science* 302: 1907-1912.
- Duffy, R. 2006 Non-governmental organisations and governance states: The impact of transnational environmental management networks in Madagascar. *Environmental Politics* 15(5): 731-749.
- Ganzhorn, J., Lowry II, P.P., Schatz, G. and Sommer, S. 2001 The biodiversity of Madagascar: One of the world's hottest hotspots on its way out. *Oryx* 35(4): 346-348.
- German, L., Mazengia, W., Tirwomwe, W., Ayele, S., Tanui, J., Nyangas, S., Begashaw, L., Taye, H., Jotte, Z. et Bedane, K. 2008 *Enabling equitable collective action and policy change for poverty reduction and improved natural resource management in the Eastern African highlands*. CAPRI Working Paper 86. IFPRI, Washington, DC.
- Gezon, L. 2000 The changing face of NGOs: Structure and communitas in conservation and development in Madagascar. *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 29(2): 181-190.
- Gibson, C., McKean, M. et Ostrom, E. (éds.) 2000 *People and forests: Communities, institutions, and governance*. MIT Press, Cambridge, MA, USA.

- Harper, J. 2002 *Endangered species: Health, illness, and death among the Madagascar's people of the forest*. Carolina Academic Press, Durham, NC, USA.
- Harper, G., Steininger, M.K., Compton, J., Tucker, D.J. and Hawkins, F. (n.d.) *Fifty years of deforestation and forest fragmentation in Madagascar*. Unpublished report.
- Herring, R. 2001 *Authority and scale in political ecology: Some cautions on localism*. Dans: Buck, L., Geisler, C., Schelhas, J. et Wollenberg, E. (éds.) *Biological diversity: Balancing interests through adaptive collaborative management*. CRC Press, Boca Raton, FL, USA.
- Keohane, R. et Ostrom, E. (éds.) 1995 *Local commons and global interdependence: Heterogeneity and cooperation in two domains*. Sage, Londres.
- Kull, C. 1996 *The evolution of conservation efforts in Madagascar*. *International Environmental Affairs* 8(1): 50-86.
- Lebel, L. 2006 *The state, the firm and the farmer: Community conservation and the use of land and water in upper tributary watersheds*. Paper prepared for the International Association for the Study of Common Property, Ubud, Bali, Indonésie, 19-23 juin 2006.
- Lindemann, S. 2004 *Madagascar case study: Analysis of national strategies for sustainable development*. Unpublished working paper.
- Montagne, P., Razanamaharo, Z. et Cooke, A. 2007 *Le transfert de gestion à Madagascar: Dix ans d'efforts*. CIRAD, Montpellier, France.
- Ostrom, E. 1995 *A framework relating human 'driving forces' and their impact on biodiversity*. Présenté au : Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, IN, US.
- Ostrom, E. 1990 *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Rabesahala Horning, N. 2004 *The limits of rules: When rules promote forest conservation and when they do not – Insights from Bara Country, Madagascar*. Ph.D. Dissertation, Department of Government, Cornell University, Ithaca, NY, USA.
- Rabesahala Horning, N. 2005 *The cost of ignoring rules: Forest conservation and rural livelihood outcomes in Madagascar*. *Forests, Trees and Livelihoods* 15: 149-166.
- Rabesahala Horning, N. 2008 *Strong support for weak performance: Donor competition in Madagascar*. *African Affairs* 107(428): 405-431.
- Randrianarisoa, A., Raharinaivosoa, E. et Kolpff, A. 2008 *Transfer of forest management responsibilities: The case of Merikanjaka and Arivonimamo in the highlands of Madagascar*. Présenté au Workshop on Forest Governance and Decentralization in Africa, Durban, South Africa, avril 8-11, 2008.
- République française 2005 *Conférence internationale: Biodiversité science et gouvernance*. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20285/archives-videos-de-2003-a-2007.html#2005> [5 janvier 2006].
- Sanginga, P.C., Kamugisha, R., Martin, A., Kakuru, A. et Stroud, A. 2004 *Facilitating participatory processes for policy change in natural resource management: Lessons*

from the highlands of southwestern Uganda. *Uganda Journal of Agricultural Sciences* 9:958-970.

Sayer, J. et Campbell, B. 2004 *The science of sustainable development: Local livelihoods and the global environment* (Biological conservation, restoration, and sustainability). Cambridge University Press, Cambridge, RU.

Uphoff, N. 1992 *Learning from Gal Oya: Possibilities for participatory development and post-Newtonian social science*. Cornell University Press, Ithaca, NY, USA.

Uphoff, N. 1986 *Local institutional development: An analytical sourcebook with cases*. Kumarian Press, West Hartford, CT, USA.

Young, O.R. 2002 *The institutional dimensions of environmental change: Fit, interplay, and scale*. MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Partie 3

Commerce international, finance et réformes de la gouvernance du secteur forestier

Chapitre 13

Le commerce international du bois au Ghana

Tendances et répercussions sur les conditions de vie locales et la gestion durable des forêts

J.H. Owusu

Résumé

L'adoption en 1983 d'un programme de redressement économique basé sur la libre concurrence pour faire revivre l'économie du Ghana sous une forme « durable » a marqué un tournant décisif pour l'industrie et le commerce du bois. En général, il en est résulté un formidable bond en avant et une forte expansion des exportations, notamment du bois de construction, vers le marché traditionnellement dominant du continent européen, sans oublier les nouveaux marchés gagnant régulièrement en importance comme le Moyen Orient, l'Asie et l'Asie du Sud-Est, l'Amérique du Nord et quelques pays d'Afrique de l'Ouest. Parallèlement à leurs effets qui aggravent la déforestation, ces nouvelles tendances ont grandement perturbé les traditionnelles relations d'interdépendance existant entre les secteurs formel et informel de l'industrie du bois, la gestion des forêts et les conditions de vie des communautés vivant en milieu forestier. Nous examinons dans ce chapitre quelques unes des répercussions de ces tendances suivant une méthode d'analyse qualitative qui montre comment la démarche centralisée adoptée par le Ghana pour soutenir ses exportations de bois a plus encore marginalisé les communautés forestières, créé une pénurie de bois de construction sur le marché national et appauvri les relations traditionnelles en aval entre les scieries et les industries de transformation. L'analyse s'appuie sur les recherches effectuées par l'auteur sur le secteur de la transformation du bois, étayées par de nombreux ouvrages et toutes les données de base et données secondaires qu'il a pu recueillir sur l'industrie ghanéenne du bois, notamment les documents administratifs et les statistiques du gouvernement. Son argumentation s'articule autour de l'opinion bien ancrée qu'une saine relation symbiotique entre les secteurs formel et informel de la filière bois et les communautés forestières est essentielle à la pérennité de l'exploitation de la ressource et à sa commercialisation aux plans national et international. L'auteur conclut sur la nécessité, pour promouvoir ce type de relation, d'un regard neuf, à la fois pragmatique et bienveillant, porté par les dirigeants et décideurs politiques africains sur la spécificité et la dynamique du secteur informel et des communautés qui vivent dans la forêt. Les stratégies formulées et mises en application selon cette optique devraient se fonder sur la notion de partenariat qui est le passage obligé pour assurer le développement durable de tout le secteur forestier.

Introduction

Comme la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le Ghana a adopté un programme d'ajustement structurel (PAS) – constitué d'un ensemble de politiques économiques basées sur un marché de libre concurrence et dénommé « programme de redressement économique » (PRE) – en avril 1983 sous les auspices de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). L'objectif de ces réformes était de relancer une économie ghanéenne exsangue et de promouvoir le développement d'une façon « accélérée » et « durable » (Banque Mondiale 1981, 1989). Pendant toute la décennie précédant la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel (1973–1982), cette conjoncture économique générale avait coïncidé avec un rapide déclin des exportations de bois incluant les grumes, le bois de construction et autres produits ligneux comme les bois de placage et le contreplaqué, qui avait atteint son point le plus bas en 1982, juste une année avant le démarrage du PAS. Véritable tournant du commerce ghanéen du bois, le PRE adopté dès les premiers mois de 1983 a entraîné une reprise et une expansion spectaculaires des quantités de bois exportées par le Ghana pendant la décennie suivante, voire au-delà (1983–2006), comme le montre la figure 13.1 ci-dessous.

Dans ce chapitre, l'auteur étudie les conséquences de cette forte progression sous l'angle des volumes et de la ventilation des produits exportés ainsi que de leur destination. Il s'intéresse en particulier à l'impact de cette expansion sur les relations traditionnelles d'interdépendance entre les secteurs formel et informel de l'industrie du bois, les conditions de vie des communautés forestières et la gestion des forêts. Au niveau national, il analyse et montre comment la quête du Ghana – à la recherche d'échanges durables pour ses exportations aussi bien en quantités qu'en variétés de bois – a appauvri les

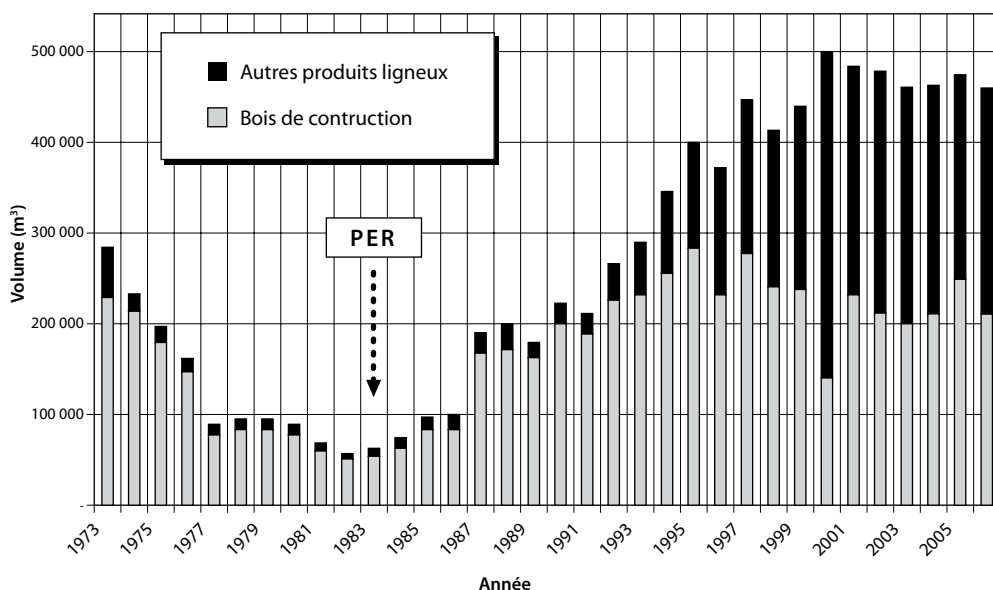


Figure 13.1 Volumes exportés (bois de construction et autres produits ligneux) 1973–2006

Sources : CBS, TEDB, FPIB, MLNR, Coleman *et al.* 1998 ; TIDD Wood Export Reports 2002–2006

relations traditionnelles d'intégration entre les scieries, en situation de surcapacité de transformation, et les entreprises en aval du processus de production, entraînant ainsi une grave pénurie de bois de construction sur le marché national. Cette situation a donné lieu à ce qui est largement perçu comme constituant des activités illicites perpétrées par des sociétés de tronçonnage pour répondre à la demande intérieure, portant ainsi préjudice aux communautés forestières qui se trouvent de plus en plus marginalisées. Au niveau international, l'auteur montre comment les sociétés ghanéennes de transformation du bois sont à présent essentiellement devenues des sous-traitants de complaisance pour des entreprises étrangères à travers une plus large intégration en aval qui a entraîné l'exportation à l'étranger de tout un potentiel ghanéen d'emplois dans l'industrie de transformation du bois. Le chapitre comporte quatre sections dont la première est consacrée à une description succincte de la méthodologie utilisée. La deuxième porte sur une étude du contexte économique et politique général et, notamment, de la nature du programme d'ajustement structurel, des raisons pour lesquelles il a été adopté et des perspectives qu'il ouvre, ainsi que de l'importance du secteur forestier et du commerce du bois dans ce cadre élargi. Dans la troisième, l'auteur axe son propos sur les effets des nouvelles tendances et leurs répercussions sur les conditions de vie locales et la gestion durable des forêts. Il y examine aussi les questions relatives à la marginalisation des communautés forestières et au secteur informel – en s'intéressant plus particulièrement au mouvement de centralisation des fonctions de la gouvernance forestière dont le but est de surveiller les exportations de bois relevant du PRE mais qui aboutit à un appauvrissement des relations entre les secteurs formel et informel de l'industrie de transformation du bois et, par conséquent, à une perte d'emplois. Dans la quatrième enfin, il dresse ses conclusions et formule des recommandations en matière de stratégies à appliquer.

Méthodologie

Essentiellement qualitative, l'analyse ci-après se fonde sur les recherches que l'auteur a commencées en 1990 et qu'il mène encore actuellement sur le secteur du bois en utilisant des méthodes à la fois quantitatives et qualitatives axées sur l'identification des mécanismes influençant les tendances de la production et de l'exportation de bois transformé, mais aussi sur les effets de ces tendances ou changements. Dans cette optique, l'auteur a recueilli les données de base et secondaires nécessaires sur l'industrie du bois au Ghana, y compris les textes administratifs pertinents concernant les orientations politiques et les statistiques relatives aux échanges commerciaux de ce produit au cours des missions de recherche qu'il a effectuées tous les étés au Ghana de 1991 à 2007. L'accès aux données s'est toujours révélé singulièrement difficile et limité en raison surtout d'un excès de visibilité prévisible de l'auteur dans son pays ou encore de sa vulnérabilité aux tracasseries administratives des autorités chargées du contrôle et de la réglementation. Une grande partie des informations requises ont néanmoins pu être recueillies par d'autres chercheurs comme Donkor (2003), Sarfo-Mensah (2005), Domson et Vlosky (2007) et Birikorang *et al.* (2001). Chaque fois que possible, les données de base ont été collectées suivant un mode de recherche intensif le plus souvent fondé sur les techniques d'entretien qualitatives utilisées en entreprise, particulièrement

bien adaptées aux études menées en période de mutation économique en raison de leur sensibilité aux complexités historiques, institutionnelles et stratégiques (Schoenberger 1991). L'auteur s'est entretenu avec du personnel clé d'entreprises de transformation du bois et des dirigeants d'organisations importantes chapeautant ces entreprises comme la *Ghana Timber Millers Organisation* (Organisation des scieries du Ghana). Les données statistiques recueillies auprès de sources gouvernementales et non-gouvernementales lui ont permis de découvrir et mesurer les caractéristiques communes et tendances générales des exportations des entreprises et des conditions dans lesquelles elles se déroulent. Au nombre de ses sources d'information ont figuré des organismes compétents en la matière comme le *Ghana Statistical Service* (Service statistique du Ghana) et le *Ministry of Land and Mineral Resources* (Ministère des ressources naturelles et minières) dont les données ont été complétées par des organisations internationales comme l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Cette étude s'est aussi appuyée sur des travaux réalisés par des ONG comme le *Forest Watch Ghana* et par le Programme de recherche forestière du *DFID*.

Ajustements structurels dans le secteur forestier et le commerce du bois

Il est désormais reconnu que les schémas des échanges commerciaux du Ghana depuis la période coloniale – à l'intérieur du pays comme au niveau international – et les conditions de vie de la plus grande partie de la population ghanéenne suscitent des difficultés d'ordre structurel à l'origine de déséquilibres économiques et sociaux qui entravent le développement du pays (voir ONU/CEA 1986). A l'instar d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, les effets de ce déséquilibre structurel que les chercheurs s'accordent largement à attribuer à l'incorporation des économies de ces pays dans le système actuel de mondialisation des échanges (Mabogunje 1981; Sawyerr 1990) se traduisent par une forte orientation de l'économie du pays vers l'exportation de ses produits primaires et semi-transformés, et par le haut niveau de pauvreté de la plupart de ses habitants dont les communautés forestières représentent une forte proportion. Les problèmes structurels du Ghana (anciennement dénommé *Gold Coast* à l'époque de la domination britannique) ont commencé pendant la période coloniale quand la Grande-Bretagne a organisé la colonie de façon à rendre l'économie ghanéenne tributaire en la mettant au service de l'expansion de sa propre économie. S'agissant de décentralisation en matière de gouvernance et de gestion forestières, par exemple, Sasu (2004) relève qu'à l'époque coloniale le but de ce mode d'organisation était de solliciter l'appui des autorités traditionnelles pour mettre en œuvre les politiques coloniales en leur fournissant une base légale pour assumer certaines fonctions administratives restreintes sur le plan local comme celles ayant trait à la gestion des ressources. S'agissant des conditions de vie des communautés forestières, par exemple, un rapport du réseau FERN – le Réseau des ressources et des forêts de l'Union européenne (*Forests and European Union Resource Network*) – (Rapport 2006, p. 19) souligne que l'Etat colonial, en tant que « créateur de sociétés commerciales européennes, décourageait les activités de subsistance de l'économie traditionnelle en forçant délibérément les communautés à adopter des activités économiques de rente et

en les coupant de leurs liens avec leurs ressources ». Après l'indépendance en 1957, un régime de centralisation s'est rapidement imposé à mesure que s'accroissait le contrôle de l'Etat sur la gouvernance et les ressources naturelles au niveau local (Sasu 2004, p. 3). Ce changement de régime n'a en rien modifié l'action de « l'Etat qui a continué à garantir au secteur des entreprises et, en particulier, aux sociétés transnationales, un accès peu coûteux aux richesses du patrimoine des communautés et à abuser de leurs droits. De même, les ressources naturelles ont continué à être sous-évaluées sur les marchés mondiaux de matières premières et les richesses transférées vers les grosses entreprises du Nord » (réseau FERN 2006, p. 20). Au moment de l'indépendance en 1957, l'économie était donc « faussée », marquée à la fois par une orientation unilatérale dominée par l'exportation de matières premières comme le bois et une dépendance vis-à-vis du commerce extérieur (voir Sawyerr 1990), sans oublier une tendance à la marginalisation des communautés forestières.

D'après la Banque Mondiale et le FMI, principaux promoteurs et parrains du PRE (Programme de redressement économique) du Ghana, la cause première des problèmes structurels de l'industrie du bois et du commerce y afférent dans les années 1970 et 1980 serait cependant attribuable aux distorsions du marché résultant d'une intervention – perçue comme non utile – de l'Etat sur l'économie. En conséquence, il devenait nécessaire de « procéder à des ajustements structurels » de la fragile économie ghanéenne pour « arriver au juste prix » (Younger 1989) et de forger un développement durable accéléré dans tout le pays. C'est dans ce contexte que la volonté d'engager le secteur forestier – ainsi que la production et l'exportation de bois en découlant – dans le commerce international a pris de l'importance dans le contexte du programme d'ajustement structurel.

L'économie ghanéenne et le secteur forestier

L'économie du Ghana qui était l'une des économies en développement les plus prometteuses de la région subsaharienne à l'époque de l'indépendance en 1957 a commencé à décliner dans les années 1970 pour atteindre sa plus forte baisse au début des années 1980 entraînant de sérieuses répercussions sur le plan politique (voir Ninsin 1990, Banque Mondiale 1984). Dès le début de l'année 1983, le pays était lourdement endetté, sa dette extérieure ajustée se montant à 1 120 638 000 \$ US (déboursés) et 1 499 479 000 \$ US (non déboursés), le paiement des intérêts représentant 38 705 000 \$ US et le service total de la dette 99 746 000 \$ US (Banque Mondiale 1985, p. 33). Il devenait extrêmement problématique pour le Ghana, dans ces conditions, d'honorer ses obligations relatives au service de la dette. Au début des années 1980, le gouvernement du PNDC (*Provisional National Defence Council* - Conseil provisoire de la défense nationale), comme tant d'autres gouvernements des pays en développement très endettés, a donc progressivement perdu la faculté de négocier des prêts avec des bailleurs étrangers sur une base exclusivement bilatérale. Les pays et organismes prêteurs ont dès lors œuvré de façon concertée pour promouvoir des programmes d'ajustement structurel dans les pays emprunteurs en traitant avec ceux-ci au cas par cas plutôt que collectivement en tant que groupe et pour mettre en œuvre ces programmes selon une stratégie consistant à accorder des prêts

aux pays en développement endettés et à leur dicter les stratégies à appliquer. Comme d'autres pays en développement endettés, le Ghana était tout à la fois séduit par les prêts étrangers, effrayé par les crises fiscales et le déficit de la balance des paiements et obsédé par l'éventualité d'être déclaré insolvable par le FMI et la Banque Mondiale (Ould-Mey 1996). Dans un contexte de crise économique, de menace d'insolvabilité et de risque pour la survie politique du gouvernement, comme l'a montré Ninsin (1990), l'adoption du PRE par le gouvernement ghanéen a plus relevé d'une politique métonymique¹ que d'une action visant à façonner et appuyer authentiquement un développement durable. Selon Ninsin (1990), le gouvernement s'est servi de l'adoption du programme comme d'une mesure utilitaire pour désamorcer une crise politique et économique nationale qu'il avait lui-même contribué à façonner et pour conjurer le danger d'une chute imminente due à son échec initial, à savoir qu'il n'avait pas été capable « de faire fructifier les capitaux internationaux » qui, comme l'a noté Sawyerr (1990, p. 28) « permettent de rendre ... la main d'œuvre et les ressources exploitables sur place ; de fournir les matières premières et autres intrants dont ont besoin les économies occidentales industrialisées en leur assurant des débouchés pour leurs produits. A cette fin, il est nécessaire d'assurer un accès sans obstacle aux matières premières et aux marchés des pays du tiers monde et un flux ininterrompu de capitaux vers ces économies pour en soutirer un maximum de rentes et de profits ».

C'est donc dans cette optique de politique métonymique que la Banque Mondiale (1984, xx) a fait valoir au gouvernement du PNDC, dès le début du programme, que « le secteur forestier était celui qui présentait le plus fort potentiel de croissance et de recettes en devises dans l'immédiat ». Le fait de donner au programme une assise métonymique lui a conféré une valeur d'urgence et a instillé une forte motivation au sein du gouvernement pour atteindre les objectifs fixés en s'engageant à fond dans l'exploitation du secteur forestier et d'autres secteurs de production de matières premières comme ceux de l'extraction minière et du cacao. L'approche centralisée a semblé être la plus adaptée à la réussite du projet, les considérations liées aux conditions de vie et intérêts des communautés forestières n'étant donc aucunement prises en compte par le gouvernement et les capitaux étrangers – aux stades initiaux du programme en tous cas (voir Ryan 2001). Pour que le secteur forestier puisse satisfaire immédiatement aux exigences des capitaux internationaux comme à celles du PNDC, il fallait le réhabiliter sans plus attendre et un prêt de 157 millions de \$ US a donc été consenti à cet effet début 1983 dès la mise en œuvre du programme. Ce prêt était le deuxième prêt le plus important jamais octroyé au titre des prêts initiaux à l'ajustement sectoriel (PASEC) avancés par la Banque Mondiale au gouvernement ghanéen du PNDC (Ofei-Nkansah 1991, p. 229). Pour les capitaux étrangers, la réhabilitation du secteur forestier constituait une priorité en raison de la grande proportion de bois de construction semi-transformé exporté pour servir d'intrant à la consommation internationale avant la détérioration de ce secteur. C'est ainsi qu'entre 1963 et 1969, par exemple, les exportations ont représenté 50 pour cent de la production totale du secteur (CBS 1969), les années précédant l'ajustement reflétant une situation similaire.

1 Les politiques de développement sont qualifiées de métonymiques lorsqu'elles sont utilisées par un gouvernement, des décideurs politiques ou un groupe d'acteurs politiques en tandem avec leurs objectifs de développement pour réaliser des objectifs politiques non avoués ou promouvoir des intérêts ou des projets tenus secrets (voir Gore 1984, p. 258).

Importance et évolution du secteur forestier

En tant que secteur basé sur des ressources renouvelables, doté d'un immense potentiel d'intégration en amont et en aval et présentant, en outre, « le plus fort potentiel de croissance et de recettes en devises dans l'immédiat » pour reprendre les termes mêmes de la Banque Mondiale, le secteur forestier constituait historiquement de 5 à 6 pour cent du PIB du Ghana et 11 pour cent de la totalité des recettes d'exportation des produits de base avant la mise en œuvre du PRE. Les exportations de bois se situaient au troisième rang des exportations de produits de base après le cacao et les minerais. S'agissant des quantités exportées, les années suivant la mise en place du PRE ont connu une impressionnante reprise d'activité et une période d'expansion des exportations de bois d'œuvre, en particulier de bois transformé. Ce phénomène s'est encore accentué avec l'élimination progressive des exportations de grumes en 1987. Dès le mois de juin 1990, le gouvernement du PNDC avait apuré tous les arriérés encore inscrits au titre de sa dette extérieure, honorant ainsi ses obligations internationales en la matière. Ayant donc « réussi » à rentrer dans « les bonnes grâces » du capital international, le Ghana a pu réinstaurer des relations normales avec ses créanciers, en particulier dans le cadre du financement du commerce en 1990 (Banque Mondiale 1991), tant et si bien qu'il a même été qualifié de « meilleur élève du programme d'ajustement » dans les milieux de la finance internationale en raison des « succès » remportés. Toutes ces tendances ont eu des répercussions non seulement sur l'environnement et le phénomène de déforestation,² mais aussi sur les relations traditionnelles d'interdépendance existant entre les secteurs formel et informel de l'industrie du bois, les conditions de vie des communautés forestières et la gestion des forêts au Ghana. Dans les sections qui suivent, nous mettons l'accent sur les effets entraînés par la volonté du Ghana de promouvoir ses exportations de bois : (a) une marginalisation encore plus marquée des communautés forestières ; (b) la création d'une situation de pénurie de bois de construction sur le marché intérieur ; (c) l'appauvrissement des relations traditionnelles d'intégration au niveau local entre les scieries et les entreprises de transformation en aval.

Conséquences de la nouvelle conjoncture économique

Marginalisation des communautés forestières

En 1992, le propriétaire de *The Makers*, petite entreprise ghanéenne, parmi d'autres, de transformation de bois, me faisait remarquer que « *le gouvernement exploite et exporte le bois comme si nous étions la dernière génération de Ghanéens* ». Il y a cependant lieu de relever qu'un tel courant d'exportations, sans précédent, a aussi abouti à marginaliser et à laisser à l'écart précisément les populations dont les conditions de vie dépendent de cette ressource – les communautés forestières (Bamfo 2003). Les « rentrées perçues par ces communautés propriétaires et dépendantes des forêts en retour de la destruction de leurs ressources sont négligeables », selon le rapport (2006) du FERN qui note aussi que les membres de l'ONG présente au Ghana, *Forest Watch*, sont en fait convaincus que les

2 La déforestation a été exacerbée par un certain nombre de facteurs – outre les exportations de bois – comme la mise en cultures, une « politique foncière irrationnelle » telle que la décrit Boni (2006, non daté) et la surcapacité de l'industrie de transformation (UICN 2006).

représentants de la communauté reçoivent moins de 5 pour cent de leurs droits à redevance et rien en ce qui concerne leurs droits sur l'exploitation du bois (p.11). Qualifiant cette répartition de « partage » plutôt « inégal des bénéfices » avec les communautés forestières, le rapport relève trois sphères d'activité où cette inégalité est largement présente (voir FERN 2006, p. 11-13). Premièrement, les termes de l'échange et les prix du marché fixés pour le commerce et l'exportation de la ressource forestière ne reflètent pas la valeur économique, environnementale et sociale réelle des forêts détruites pour produire du bois. Alors que la distorsion des prix constitue un transfert direct de rente aux acheteurs ou aux consommateurs internationaux, c'est le secteur formel de l'industrie du bois qui tend à être le bénéficiaire le plus direct du transfert. Deuxièmement, la perception par l'Etat de recettes sous la forme de droits d'exploitation du bois, droits d'abattage, impôt sur le revenu et taxe à l'exportation, se fait au détriment des communautés forestières. Troisièmement, des élites captent les recettes collectées par l'Etat au titre des forêts. Selon l'article 267 (6) de la Constitution du Ghana, 10 pour cent des recettes ou redevances perçues au titre des *Stool lands* (terres du Siège) doit être versé à l'Administrateur de ces terres pour faire face aux dépenses administratives. Quant au reste, il doit être attribué à hauteur de 25 pour cent et par l'intermédiaire des autorités politiques traditionnelles et du représentant le plus ancien et le plus haut gradé de cette hiérarchie, à la maintenance des *Stool lands* conformément à leur statut, 20 pour cent devant être réservés aux autorités traditionnelles et 55 pour cent à l'Assemblée du district sur le territoire duquel sont situées les terres en question. L'approche centralisée ainsi envisagée pour résoudre la question du partage des bénéfices suscite bien des difficultés parce que, comme le signale le Rapport du FERN (2006, p. 14-15), « aucune de ces institutions ne rend de comptes aux communautés propriétaires des forêts pour les redevances qu'elles perçoivent et aucune d'entre elles n'a investi ces ressources dans des projets de développement susceptibles d'ouvrir des perspectives économiques à long terme offrant aux communautés des compensations à la destruction de leurs ressources ».

La captation des redevances par les élites est aussi le fait des chefs qui tendent à s'approprier ces montants à des fins d'utilisation personnelle ou familiale, signale encore le même rapport. Ils tentent de justifier leur démarche en s'appuyant sur une clause de la Constitution qui stipule qu'il convient d'assurer « la maintenance des *Stool lands* de façon à en préserver le statut ». Ils prétendent que cette disposition se réfère à une prérogative royale et que ce sont seulement les redevances allouées aux Assemblées de district qui appartiennent à la communauté. Cette interprétation régaliennne ne tient absolument pas compte du fait que les chefs ne sont que les gardiens des *Stool lands* et que les compensations accordées aux propriétaires des terres sous forme de redevances appartiennent à la communauté toute entière. Il est clairement stipulé dans la Constitution du Ghana que ces « terres sont versées au patrimoine foncier commun applicable, au nom des citoyens et pour la sauvegarde du patrimoine (...) conformément à l'usage et au droit coutumier » (Article 267(1)). Comme indiqué dans le rapport du FERN, les *stools* représentent et symbolisent le groupe (l'unité sociale) et non la personne qui l'occupe et le statut conféré au *Stool* (Siège) ne peut donc se référer qu'au bien être de la communauté qu'il symbolise.

Malgré un déboisement qui va de pair avec l'expansion des exportations de bois et le fait que la communauté forestière marginalisée n'émarge pas aux bénéfices en découlant, la *Forestry Commission* (Commission de foresterie) et l'industrie forestière n'hésitent pas à mettre en cause certains groupes de la communauté forestière – agriculteurs vivant dans la précarité et sociétés de tronçonnage en difficulté – et les feux de brousse, en les désignant comme responsables de la déforestation. S'érigeant en défenseur des communautés forestières marginalisées, le rapport FERN avance un certain nombre d'arguments. « Il s'agit là d'une grossière falsification de la vérité. S'il est vrai que des feux de brousse se soient déclarés, par exemple et en particulier au milieu des années 1980, ils peuvent tout aussi bien avoir été délibérément allumés par des gens sans scrupules qui ont recours à cette tactique pour effacer toute trace de surexploitation. Il y a aussi des cas de défrichage illégal pour mettre de nouvelles terres en culture, mais ils ne surviennent le plus souvent que dans le sillage d'une exploitation dévastatrice. Le problème de l'abattage à la tronçonneuse existe bel et bien mais tout porte à croire désormais que les opérations de tronçonnage sont de plus en plus financées par des personnes proches de sociétés d'exportation bien établies, personnes auxquelles des comptes sont rendus au titre de ces opérations » (p. 9). Il est indiqué un peu plus loin dans le rapport que, malgré le fait que « les droits de propriété des communautés avant l'époque coloniale et l'applicabilité du droit coutumier aux terres de surface ne soient pas remis en cause, l'exercice, par l'Etat, de son droit de gestion aurait cependant pu entraîner des expropriations dans la pratique ». Les seuls avantages que retirent ces communautés de leurs anciens titres de propriété consistent en ce qu'elles reçoivent une part des redevances perçues au titre de l'exploitation de la forêt et peuvent participer à l'établissement d'un inventaire avant l'octroi d'un contrat d'utilisation du bois. L'Etat prend la plupart de ses décisions les plus importantes sans en référer aux communautés qu'il traite de façon discriminatoire en matière d'accès aux ressources. Des lois datant de 1927 ont fait de l'utilisation des forêts par les communautés (p. 10) un délit. Alors que la *Forest and wildlife policy* (directive sur les forêts et leurs ressources naturelles) de 1994 cherchait à impliquer toutes les parties prenantes pour gérer les ressources forestières avec efficacité, la loi promulguée en 1998 sur la gestion des ressources du bois, le *Timber Resources Management Act* (TRMA), ne faisait plus aucune référence au concept de la participation. Comme Odoom l'a noté plus tard (2005, p. 7), bien qu'il soit stipulé dans cette loi que le consentement des agriculteurs doit être obtenu avant de pouvoir abattre des arbres sur leurs fermes et que des dommages et intérêts doivent leur être versés au cas où leurs cultures auraient subi des dégâts consécutifs à l'abattage, « ni le processus d'évaluation de ces indemnités n'est entièrement transparent ni le droit de recours très clairement défini ».

Bamfo (2003) résume la situation en ces termes : « Au cours des 50 années écoulées, les agriculteurs ghanéens ont perdu la plupart de leurs droits traditionnels sur les arbres producteurs de bois d'œuvre de leurs fermes, et leurs droits d'accès aux terres et aux arbres des réserves forestières ont été très fortement restreints ». Cette évolution est allée de pair avec la croissance des industries de transformation du bois. Les questions relatives à la gestion et aux décisions de l'Etat ainsi qu'à la responsabilisation pénale de la communauté rattachent notre propos au troisième effet induit par cette nouvelle conjoncture, autrement dit la pénurie de bois de construction (pour utilisation par la communauté) sur le marché intérieur ; le secteur informel en tant que planche de salut pour certains membres de la

communauté ; et les relations existant entre les secteurs formel et informel du commerce du bois sur le marché national et les marchés mondiaux.

Pénurie de bois de construction sur le marché intérieur ; le secteur informel et l'appauvrissement des relations traditionnelles

Pour pouvoir mesurer les répercussions des nouvelles tendances de l'industrie du bois, il est essentiel de se placer dans la perspective de la nature structurelle dualiste (formelle et informelle) du secteur forestier en ciblant tout particulièrement le secteur informel dont relève une grande partie des communautés forestières. En général, l'attitude adoptée par les gouvernements vis-à-vis du secteur informel et leur comportement à cet égard, pendant et après la période coloniale, se sont fondés sur l'idée que ce secteur constituait « *un déroutement* des transactions économiques hors de portée de l'Etat » et, par conséquent, « (une activité) non réglementée et non légale plutôt que légale » (Hutchful 2000 cité dans Sarfo-Marfo 2005 ; Domson et Vlosky 2007) – ce qui revient à traiter cette question avec une certaine désinvolture. S'agissant de gouvernance forestière et de centralisation – plutôt que de décentralisation – au niveau de l'Etat, Sasu avance l'argument selon lequel (2004, p. 2) « rien n'a quasiment jamais été fait pour promouvoir une gestion concertée des ressources étant donné la réticence de l'Etat à déléguer une autorité de gestion aux communautés locales » – pour gérer des activités dont la plupart font partie du secteur informel. Il note à ce propos que depuis le début du 20^e siècle, les gouvernements qui se sont succédé aux époques coloniale et postcoloniale ont tenté de transférer le pouvoir de contrôler ou superviser les questions liées à l'attribution des terres, des chefs traditionnels à l'Etat, et que l'une des raisons essentielles de la persistance d'un régime centralisé tient à ce que « les autorités traditionnelles sont notoirement perçues comme faisant traditionnellement mauvais usage des terres qui leur sont confiées ». Le rôle des autorités traditionnelles étant ancré dans la nature même du secteur informel, il est donc tout à fait essentiel, pertinent et opportun de se replacer dans une perspective historique. Comme relevé précédemment par Mabogunje (1981) et Sawyerr (1990), les relations entre l'Europe et l'Afrique se sont historiquement structurées en fonction de la diffusion du capitalisme international sur le continent africain pendant l'ère coloniale dans le cadre élargi du processus de création du système capitaliste. Cette structure s'est traduite sous forme d'une inégalité des échanges en matière commerciale, d'une dépendance économique, d'un contrôle exercé depuis l'extérieur et d'une organisation inéquitable de la société au sein de ces différents espaces. Tout cela était très nouveau pour l'Afrique dont le mode d'organisation des sociétés, avant l'avènement du capitalisme, différait en tous points de celui des sociétés européennes organisées suivant le mode capitaliste. Dans ce contexte, le rapport du FERN relève d'ailleurs que :

« Pendant des siècles avant que surviennent les temps du colonialisme, ces cultures étaient dépendantes des ressources forestières. Production économique, organisation sociale, croyances religieuses et identité – toutes étaient dépendantes de cette relation. La destruction des forêts et la mise à l'écart des communautés exclues de tout accès à cette ressource sont à l'origine de l'immense bouleversement qui a secoué les communautés forestières » (p. 16).

Comme le montre la figure 13.2, le processus d'incorporation des colonies dans le système capitaliste international a abouti à l'émergence d'économies en développement hybrides comportant une dimension capitaliste et une autre de type précapitaliste, les économies africaines n'ayant encore été qu'imparfaitement incorporées dans le système à ce jour. Contrairement à une économie capitaliste caractérisée par un lieu impersonnel d'échanges et de transactions économiques, l'économie précapitaliste se définissait et se définit encore par des échanges en grande partie fondés sur des relations personnelles et sociales entre les différents membres de la société. Dans une économie précapitaliste, l'acte économique tend, par conséquent, à n'être pas motivé par le seul profit, mais s'inscrit dans une série de considérations d'ordre social qui permettent une redistribution des opportunités et des bénéfices. Cette façon de procéder est impensable dans le cadre du capitalisme moderne où l'action de l'Etat a été formalisée et domine tout le processus de redistribution (Hyden 1980). Les économies africaines sont donc partagées entre ces deux hémisphères relationnels que sont les secteurs formel et informel de l'économie. Composé de toutes les activités considérées comme faisant partie de la production officielle d'un pays (fort contrôle étatique) mesurée par le PIB (produit intérieur brut), le secteur formel est, sur le plan économique, relativement moins avancé que le secteur informel qui, lui, englobe toutes les autres activités économiques, à savoir la production des biens et services ne relevant pas du secteur formel. Les activités du secteur informel sont donc largement dissociées de celles qui sont centralisées, réglementées et fiscalisées par le gouvernement (d'où un faible contrôle étatique), la main d'œuvre travaillant dans ce secteur n'étant souvent pas rémunérée en espèces ou les salaires n'étant pas déclarés au gouvernement en tant que revenus imposables. On comprend alors pourquoi les parties prenantes aux activités du secteur formel perçoivent comme illégales les activités du secteur informel.

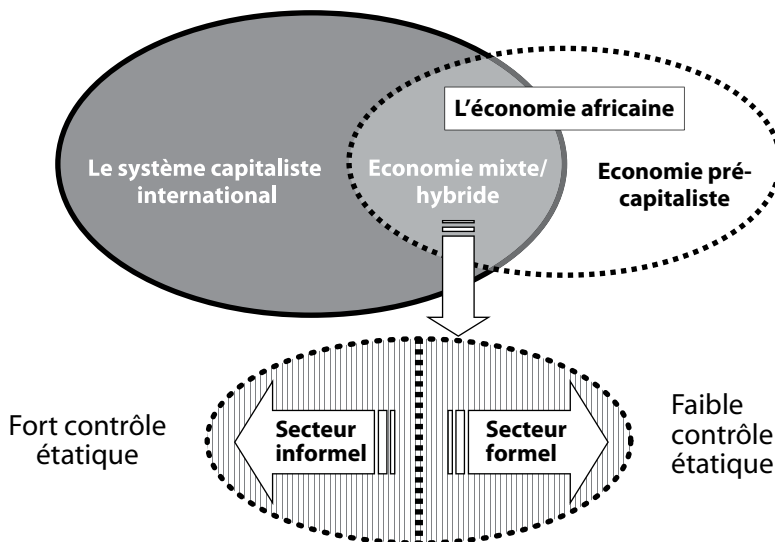


Figure 13.2 Secteurs formel et informel de l'économie africaine

Il convient cependant de relativiser puisque, comme le montre la figure 13.2, la séparation de l'économie africaine en deux catégories spatiales (orbites) relationnelles et en secteurs formel et informel finit par une imbrication du secteur informel dans le secteur formel au point le plus bas de l'orbite qui correspond à une forme primitive d'économie précapitaliste tandis que le capitalisme avancé se situe, lui, au point orbital le plus haut. Dans le contexte des économies nationales en Afrique et, en l'occurrence, du secteur forestier, il peut y avoir des déplacements de facteurs de production d'un secteur à l'autre, de tels déplacements étant en fait fréquents dans le cas de la main d'œuvre et des marchandises, d'où la ligne en pointillés du schéma pour séparer les secteurs formel et informel (voir Ninsin 1991 ; Meagher 1995). Ce qu'il est essentiel de retenir ici est que le secteur informel constitue un espace socioéconomique d'âpre rivalité entre les éléments d'obédience capitaliste et ceux d'obédience précapitaliste pour s'emparer du pouvoir. En d'autres termes, l'Etat est donc comme « suspendu » au-dessus du secteur informel (voir Hyden 1980) – ce qui laisse aux uns et aux autres et, notamment, à certains fonctionnaires du gouvernement, une marge de manœuvre suffisante pour entrer et sortir du secteur informel afin d'agir, au gré de leurs besoins, soit pour assurer leur survie parmi les pauvres et les chômeurs, soit en choisissant la facilité ou leur profit personnel comme dans le cas de certains membres corrompus du gouvernement (voir Sarfo-Mensah 2005). Contrairement à la situation qui prévaut dans les économies développées où les activités du secteur informel sont essentiellement « souterraines » ou illégales parce qu'elles ne font pas partie de celles qui sont contrôlées et réglementées par l'Etat, ces activités sont ouvertement reconnues dans les pays de l'Afrique subsaharienne comme faisant intégralement partie de l'économie nationale en raison de leur « rôle substantiel et de leur contribution à l'économie, en particulier dans les domaines de la production, de la distribution ... et de la création d'emplois » (ONU/CEA 1986, p. 3). Les décideurs politiques africains seraient bien avisés de tenir compte de cette réalité lorsqu'ils formulent des orientations politiques et stratégiques pour l'industrie du bois. Dans le contexte de la lutte pour s'emparer du pouvoir de décision, il y a d'ailleurs lieu de signaler que les entreprises du secteur formel tendent parfois à exploiter les possibilités offertes par le secteur informel pour assurer la survie du capitalisme lorsque celui-ci traverse des périodes de crises épisodiques (voir Weiss 1987 ; Meagher 1995). En effet, dans une économie de libre concurrence, les relations contractuelles sont celles qui prévalent pour lier les opérateurs du secteur informel aux entreprises du secteur formel, qu'il s'agisse d'approvisionner ces dernières en matières premières ou en produits semi-finis (Ninsin 1991, p. 4).

Malgré les services fort utiles que le secteur informel rend aux économies africaines, les décideurs politiques africains doivent néanmoins prendre conscience de la nécessité d'imposer un système formel de contrôle et de compensations sans lequel le secteur informel reste essentiellement une création du secteur formel et constitue en fait, au plan relationnel, un échec pour le capitalisme qui se révèle incapable de transformer les économies africaines et d'en faire des économies industrielles performantes (Ninsin 1991). A l'instar de ce qui se passe dans le cas d'un grand nombre d'opérations de tronçonnage sans lesquelles il y aurait encore davantage de chômage dans les communautés pauvres, les activités du secteur informel sont essentiellement des activités de survie dans un nouvel environnement économique régi par un capitalisme sans concession. Il en va de même pour les communautés forestières dont l'accès traditionnel aux ressources de la forêt a

été sérieusement restreint, voire bloqué par des dispositions officielles tandis que l'Etat s'approprie ces ressources dans l'intérêt des élites et des citoyens comme Lipton en a fait la démonstration dans sa thèse sur le tropisme urbain (voir Lipton 1982). C'est sous cet angle qu'il convient, selon Potter *et al.* (1999, p. 33) d'étudier les processus internes associés au colonialisme en Afrique, puisque « l'accélération et l'intensification du capitalisme européen ont entraîné une suite de ruptures à la chaîne des relations existant entre les commerçants et les sociétés africaines ». Les effets de cette dégradation des relations au sein de l'économie précapitaliste se sont traduits par l'émergence de relations inégales et asymétriques entre les secteurs formel et informel à l'intérieur d'un même pays. Les saines relations de symbiose culturelle qu'entretenaient traditionnellement les populations avant l'avènement du capitalisme et les vestiges de ces relations qui perdurent dans les communautés forestières contemporaines ne sont pas suffisamment pris en compte dans la formulation des politiques. Bien au contraire, taxées de rétrogrades et sans importance, ces relations ont été jetées aux oubliettes – sapant ainsi tout un potentiel de restauration d'une bonne symbiose entre les secteurs formel et informel de l'industrie du bois et les communautés forestières – alors qu'elles sont essentielles pour assurer une gestion durable de l'industrie du bois et des échanges commerciaux y afférents aux niveaux national et international. Le secteur informel, comme le montre la figure 13.2, fait en réalité partie du secteur formel ; il en est dépendant et il lui est subordonné. C'est en re-conceptualisant toute la structure dualiste du secteur forestier comme nous venons de le faire que les décideurs politiques seraient mieux à même de juger de la nature et de la dynamique réelle du secteur informel comme de la spécificité et de la dynamique des communautés forestières. Une telle démarche permettrait en fait de mieux comprendre pourquoi il est si difficile d'interdire les opérations de tronçonnage au Ghana et ailleurs (voir Sarfo-Mensah 2005, p. 14 ; TBI-Ghana 2003), compte tenu des relations de complaisance que le gouvernement entretient avec ces opérateurs, notamment au motif qu'ils servent à combler l'écart entre l'offre et la demande de bois de construction sur le marché intérieur et à faire vivre bon nombre de Ghanéens en leur procurant un emploi (voir TBI-Ghana 2003). Mettons à présent en perspective ces trois éléments : la pénurie de bois de construction sur le marché intérieur, le secteur informel et l'appauvrissement des relations traditionnelles suite à la mise en œuvre du PRE.

Production et structure du marché de l'industrie de transformation du bois avant la mise en œuvre du PRE

Comme le montre la figure 13.3, les exportations de bois avant le programme d'ajustement structurel étaient largement dominées par le commerce des grumes. Les entreprises de transformation en aval n'étaient alors que « rarement intégrées dans l'économie nationale et ne déclenchaient donc pas de réactions en chaîne, comme c'est le cas quand il y a intégration, pour favoriser la croissance dans un sens ou un autre ... les relations en amont et en aval n'avaient qu'un rôle limité ... et se bornaient le plus souvent à de simples relations en amont. » (Darkoh 1973, p. 9). D'après Combé (1972, p. 4-5), les coûts de production étaient si élevés pour l'extraction et la transformation que les entreprises de l'industrie du bois dans le secteur formel ne pouvaient réaliser de bénéfices que grâce aux ventes sur le marché international. Une grande partie du bois de construction était donc exportée – comme c'était aussi le cas pour les grumes non transformées – et utilisée

sur les marchés internationaux. Les bois de meilleure qualité n'ont plus été disponibles sur le marché intérieur qu'à condition de faire l'objet de commandes spéciales à des prix exorbitants. Les produits de l'industrie du bois vendus sous la dénomination « qualité locale » par les scieries qui étaient toutes des entreprises relevant du secteur formel étaient simplement ceux qui ne satisfaisaient pas aux normes de qualité ou d'esthétique requises sur le marché international. Rejetés en tant que produits d'exportation, ils étaient pourtant vendus à des prix plutôt élevés en raison d'une structure de prix artificielle résultant de leur dépendance vis-à-vis du lucratif commerce d'exportation. En outre, l'offre de bois de charpente pour la construction sur le marché intérieur était entachée d'irrégularités puisqu'elle était constituée uniquement des excédents de l'exportation et de ce que produisaient (en faibles quantités) de petites scieries travaillant exclusivement pour le marché local et le secteur informel (voir Combé 1972, p. 47).

En se fondant sur le caractère dualiste du secteur forestier, la Figure 13.3 schématise les structures relationnelles et intra-sectorielles existant entre l'industrie de transformation du bois et les marchés y associés, avant le lancement du plan d'ajustement structurel. Comme dans le cas de la Figure 13.2, les rubriques « secteur » et « marché intérieur » ont chacune été scindées en deux catégories, formelles et informelles, les activités du secteur informel s'imbriquant dans celles du secteur formel dans la partie inférieure du cycle d'activités ininterrompu constituant l'économie nationale. La ligne brisée signale une éventualité, à savoir que les facteurs de production et les produits en résultant peuvent changer de côté et passer du secteur formel au secteur informel et vice-versa (voir Ninsin 1991 et Meagher 1995). Deux représentations graphiques différentes sont utilisées pour les flèches correspondant aux courants de production et de distribution à l'intérieur de chaque secteur et d'un secteur à l'autre, à savoir des flèches larges (pour les relations) et des flèches minces (pour la destination ou le marché du produit). Il y a lieu d'observer que les données officielles concernant les volumes réels ne sont généralement pas disponibles et que la différence de taille entre les deux types de flèches ne sert, par conséquent, qu'à différencier des catégories sans donner aucune indication sur le volume des échanges. Les flèches larges représentent les trois types de relations sectorielles identifiables au sein de l'industrie du bois, à savoir celles qui existent à l'intérieur du secteur formel ou *intra-formal* (1), celles des secteurs formel et informel ou *formal-informal* (2), et celles du secteur informel ou *intra-informal* (3). Le système de relations sectorielles dit *intra-formal* représente le système traditionnel établi d'intégration en aval depuis les stades de transformation primaire jusqu'au stade tertiaire de la période ayant précédé le plan de mise en œuvre d'ajustement structurel. Le bois de charpente résiduel des scieries dont la production est orientée vers l'exportation et celui régulièrement produit par les petites scieries à destination du marché intérieur servent d'intrants, au stade de transformation secondaire, à la fabrication de produits comme, par exemple, du mobilier. Plus en aval, une petite proportion de produits issus d'opérations de transformation secondaire, à l'exclusion de ceux ayant trouvé leur chemin sur le marché intérieur et les marchés internationaux, a servi d'intrants à un stade de production tertiaire (par exemple, des parquets) à deux catégories d'entreprises, à intégration verticale pour les unes et sans intégration pour les autres.

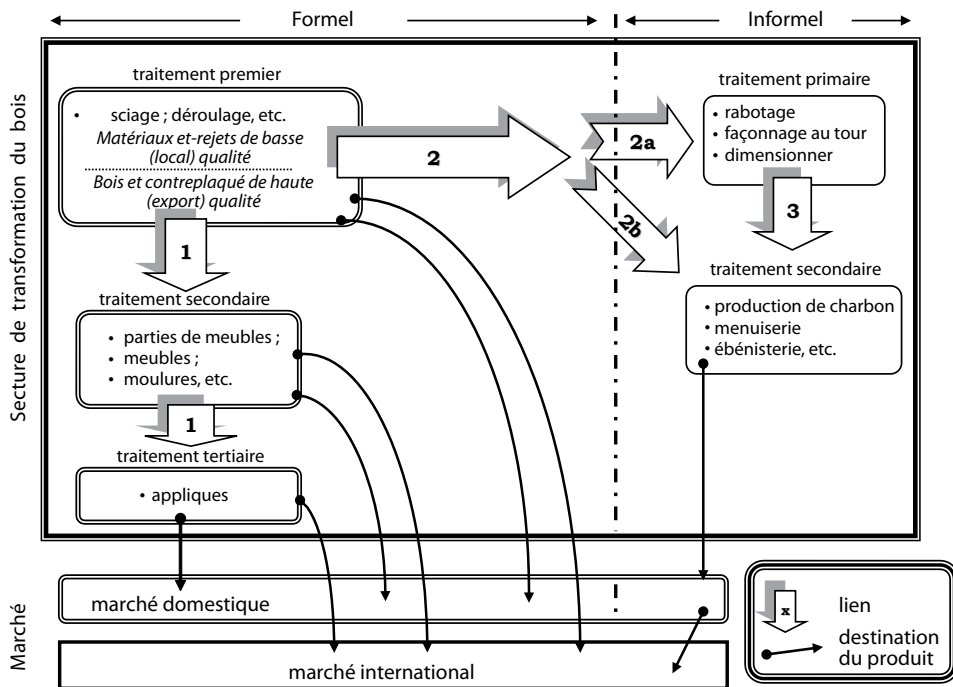


Figure 13.3 Relations existant avant le PRE entre les secteurs formel et informel de la transformation du bois au Ghana et les marchés y associés

Source : Owusu 2001b

Le système de relations sectorielles entre les secteurs formel et informel ou *formal-informal* (2) montre que les relations entre les deux secteurs s'établissaient par le biais de la vente directe du secteur formel au secteur informel, cette vente portant sur du matériel local (de médiocre qualité) ou des produits non voulus à l'exportation. Comme indiqué par les flèches 2a et 2b, les scieries vendent les « chutes » de grumes, les « rejets » de lots destinés à l'exportation et d'autres produits de médiocre qualité au secteur informel. Parmi ces produits, certains sont rabotés et redimensionnés pour être vendus ou utilisés par de petits artisans comme des menuisiers ou des sculpteurs traditionnels sur bois pour des petites constructions, « du mobilier vendu sur les marchés de plein air » (pour les groupes sociaux à faibles revenus) et des articles comme des objets d'artisanat traditionnel. Certains « rejets » peuvent aussi être utilisés à des fins domestiques ou autres comme bois de chauffe ou charbon de bois. On constate la présence de ces activités dans les deux secteurs. Les principaux marchés du secteur informel sont ceux d'Accra, Kumasi et Takoradi qui sont les trois plus grandes villes du pays. Les produits vendus sur ces marchés le sont aussi à travers tout le Ghana, certains pouvant même être écoulés dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest comme le Burkina Faso, le Niger, le Mali, le Togo et le Sénégal (Boateng 1991, p. 14). Les activités de production décrites plus haut traduisent aussi l'existence d'une relation sectorielle *traditionnelle* d'intégration en aval à l'intérieur du secteur informel (flèche 3) entre les stades de transformation primaire et secondaire de ce secteur. Les relations intersectorielles entre les activités de transformation relevant du

secteur formel et des secteurs comme la construction et les transports sont bien étoffées, mais plus limitées dans le cas du secteur de l'énergie (voir Combé 1972, p. 111-112). Dans l'ensemble, on peut donc dire qu'un certain degré d'intégration verticale a pu être établi, dans le secteur formel, entre les scieries et les entreprises de transformation en aval malgré la faiblesse, pendant toute la période précédant le plan d'ajustement structurel, des relations existant avec l'industrie de transformation du bois dans le pays (voir Darkoh 1973, p. 9-11 ; Huq 1989, p. 128) et malgré une production essentiellement axée sur le marché étranger en ce qui concerne le secteur formel de l'industrie (voir Mabogunje 1981) laissant au secteur informel le soin de satisfaire à la demande du marché intérieur. Cette intégration est fondamentale dans un réseau de production et constitue une pièce encore plus essentielle sur l'échiquier du développement régional (Fik 1999, p. 20-21). S'il en est ainsi c'est que plus les relations sectorielles et intersectorielles sont fortes et nombreuses dans une économie, plus cette économie aura de chances de connaître une croissance durable.

Production et structure du marché post-PRE de l'industrie de transformation du bois

Contrairement à ce qui se passait avant la mise en place du programme d'ajustement structurel, l'évolution postérieure a montré, comme le schématise la figure 13.4, que le changement le plus substantiel porte sur le système de relations sectorielles à l'intérieur du secteur formel ou *relations intra-formelles* : les relations traditionnelles en aval du processus de production ou intégration traditionnelle (représentée ici par la flèche 1a) entre les scieries et les entreprises en aval du secteur formel ont quasiment disparu – entraînant un effet d'expansion du secteur informel. Ce changement sans précédent est en grande partie imputable à un développement spectaculaire des exportations de bois de construction sur le marché international pour en retirer des devises étrangères (phénomène qui est illustré par la flèche (noire et mince) située à l'extrême gauche de la destination du produit et qui a été dénommé « *expanded exports* » dans la figure 13.4) ; il a d'ailleurs été à l'origine d'une forte baisse du marché intérieur. Dans le sillage de l'expansion des exportations, les ventes de ce produit ont baissé sur le marché intérieur et, comme l'ont observé Barker *et al.* (1991, p. 1), « les scieries ne fournissent plus de matière première aux fabricants locaux et les fabricants ne sont plus en mesure de produire la qualité ou la quantité de produits voulus par les marchés d'exportation ». Cette situation a donné lieu à l'émergence d'un système de relations sectorielles intensives entre les deux secteurs *formel* et *informel* (le groupe de flèches marquées du chiffre 2). La flèche 2c représente le transfert au secteur informel des sources d'approvisionnement en bois de construction provenant initialement du secteur formel. Il s'agit du deuxième stade de transformation et les prix du secteur informel sont moins élevés que ceux du secteur formel pour les « chutes » et rejets préalablement achetés aux scieries et re-traités. Des entreprises du secteur formel comme les fabricants de mobilier, de pièces et garnitures de mobilier, choisissent donc de se fournir en produits de médiocre qualité sur le marché informel, lui-même essentiellement approvisionné par les entreprises de tronçonnage, plutôt que d'acheter au prix fort le bois de construction des scieries du secteur formel. Une autre conséquence de cette forte croissance des exportations a été de faire du secteur informel le fournisseur dominant du marché local du bois de construction (Birikorang *et al.* 2001)

– conséquence d'autant plus remarquable que le secteur en question est une entité « en difficulté », généralement négligée, en butte à un traitement discriminatoire de la part du gouvernement (voir ONU/CEA 1986, p. 3 ; Banque Mondiale 1989, p. 135) et donc exclue de toutes les incitations à la production liées au PRE.

Il convient aussi de relever que les entreprises de transformation du bois ont bénéficié d'un certain nombre d'incitations à l'exportation au titre du code d'investissement (Loi 116, 1985, du *PNDC*) dans le contexte de la création d'un environnement propice aux investissements de capitaux locaux et étrangers. Ces incitations ont ajouté à la complexité du problème puisqu'elles ont découragé la vente de bois de construction sur le marché intérieur. La préférence des propriétaires ou directeurs de scieries allait donc aux dégrèvements fiscaux accordés sur la base des quantités exportées, à la possibilité de garder 35 pour cent de leurs recettes d'exportation sur un compte étranger (par sécurité) et de réserver une part supplémentaire de leurs recettes (prétendument affectées) à l'achat de machines, de matériel d'outillage et de pièces de rechange. Comme le gouvernement trouvait fort pratique de laisser le secteur informel – par le biais des entreprises de tronçonnage – satisfaire à la demande locale tandis que lui (le gouvernement) s'occupait des exportations et des capitaux étrangers investis dans cette activité, il a aussi considéré qu'il était justifié à l'époque de délivrer un permis de tronçonnage à ces entreprises dont les activités sont « à présent illégales ». Pour reprendre les termes utilisés par Odoom (2005, p. 15) : « Le PRE a permis de légaliser la pratique du tronçonnage en conséquence de la demande accrue de bois de construction nécessaire pour appuyer la forte croissance de l'industrie du bâtiment ».

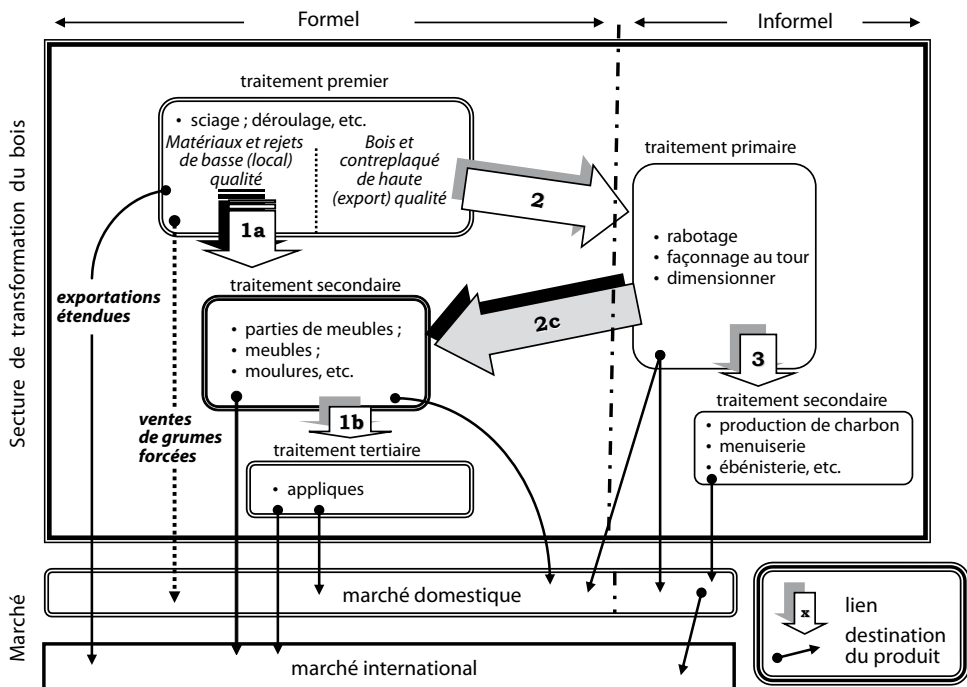


Figure 13.4 Evolution des relations sectorielles après la mise en place du PRE entre secteurs formel et informel de l'industrie de transformation du bois et marchés y associés au Ghana

Source : Owusu 2001b

C'est donc le secteur informel qui, à travers les opérations de tronçonnage, a permis le renflouement du secteur formel en satisfaisant à hauteur de 70 à 85 pour cent aux besoins du marché intérieur en bois de construction (TBI-Ghana 2003). Selon un rapport national du Programme de la recherche forestière (*FRP*) sur le Ghana (R 8509), le secteur formel ou « les scieries traditionnelles reconnues par la loi (*Section 36 of L.I. 1649*) sont tenues de fournir au moins 20 pour cent de leur production au marché local. Si les dispositions de cette loi sont respectées, cela signifie que les scieries fourniront environ 120 000 m³ de bois au marché local, ce qui ne représentera que 24 pour cent de la consommation locale estimée qui se monte à 500 000 m³ et représente la différence entre l'offre légale et la demande estimée [qui est] satisfaite par le bois de construction en provenance du tronçonnage illégal » (Coleman 2004, cité dans le rapport du FRP 2006). S'il est probable que la demande intérieure augmente ou progresse au rythme du développement de l'industrie du bâtiment au Ghana et de la croissance de l'économie nationale (Domson *et al.* 2007), il est cependant nécessaire de se replacer dans le contexte existant où les scieries ont du matériel vieilli et peu performant en surnombre (OIBT 2005), ce qui contribue à l'abattage illégal et à d'autres comportements prédateurs par rapport aux ressources forestières (UICN 2006). Preuve est aussi faite que « cette surcapacité de production est en augmentation en raison surtout des nouveaux investissements visant à profiter des prix relativement bas des matières premières et des failles des dispositions incitant à investir » comme l'ont noté Domson *et al.* (2007, p. 10). Ninsin (1991) relève à cet égard que dans des conditions de libre concurrence, ce sont les relations contractuelles qui lient les acteurs du secteur informel à ceux du secteur formel, pour fournir des matières premières ou des produits semi-transformés à ce dernier. Nonobstant cette remarque, il est totalement irréaliste d'attendre des agriculteurs et des autres populations rurales pauvres des villages et petites villes de la région des forêts au Ghana – qui forment la communauté forestière – qu'ils se déplacent pour aller acheter du bois sur les marchés spécialisés ou dans les scieries des grandes villes ou des centres de district afin de l'utiliser pour leurs propres besoins de construction. Ni les uns ni les autres n'achèteront de bois vendu au prix fort par les exploitants du secteur formel – sans compter les frais de transport encourus – alors qu'ils ont plus facilement accès à des exploitants qui font du tronçonnage et peuvent leur livrer ce dont ils ont besoin à des prix beaucoup plus abordables. Il faut d'ailleurs rappeler comme le signale le rapport du *FRP* que les scieries du secteur formel ne peuvent même pas vendre leurs produits sur le marché intérieur à des prix leur permettant de compenser leurs coûts de production et qu'elles sont donc obligées d'exporter ces marchandises pour ne pas cesser leurs activités, renforçant ainsi l'intégration au niveau international avec des clients étrangers qui procèdent à de nouvelles opérations de transformation.

Conclusions et recommandations sur les stratégies à adopter

Depuis que le Ghana a adopté et mis en œuvre le PRE en 1983, le revirement a été radical en ce qui concerne le commerce du bois qui témoigne d'une remarquable vitalité sous forme d'une expansion des quantités et d'une certaine diversification des variétés de bois exportées. Il y a aussi lieu de noter l'émergence de nouveaux marchés diversifiés en dehors de l'Europe. Outre son impact sur la forêt et la déforestation en découlant, la quête du

Ghana pour développer sa part dans le commerce international du bois a entraîné une marginalisation accrue des communautés forestières et la mise en péril des conditions de vie de ces dernières. Cette quête est aussi à l'origine d'une grave pénurie de bois de construction sur le marché intérieur, ce qui a poussé le secteur informel à intervenir pour répondre à la demande intérieure et eu pour effet d'appauvrir les relations traditionnelles locales en aval du processus dans le secteur formel entre les scieries et les entreprises de transformation. La destruction des relations traditionnelles porte préjudice à l'ensemble du secteur forestier et, par voie de conséquence, à toute l'économie du pays. Elle gêne aussi le déroulement du processus crucial d'intégration du secteur informel dans le secteur formel. En effet, chaque fois qu'un réseau de production se développe dans une branche d'activité économique donnée, il en résulte progressivement la création d'emplois à mesure que se nouent des relations à l'intérieur comme à l'extérieur de ce secteur d'activité. Dans le cas du secteur forestier, les emplois ainsi créés pourraient bénéficier à certains membres de la communauté forestière et contribuer à la diminution du taux élevé du chômage du Ghana, même si des emplois potentiellement ghanéens continuent d'être exportés à l'étranger en vertu du processus sans cesse élargi d'intégration verticale avec les entreprises de transformation étrangères situées en aval.

Au plan de la politique générale, le commerce international du bois au Ghana ne peut être évalué sans tenir dûment compte de la source matérielle de ce commerce et de son cadre socioéconomique, à savoir la forêt, ses habitants et les conditions de vie de ces derniers. Il y a lieu de faire remarquer qu'au cœur de toutes les tendances du commerce international du bois au Ghana on retrouve toujours la question de la centralisation de la gouvernance dans le secteur forestier. Il existe une fracture fondamentale réelle – dont les causes et les effets ne sont pas pris en compte – entre les décideurs politiques du secteur formel et les communautés forestières pauvres (et d'autres encore) dont les activités participent des deux secteurs, le formel et l'informel, pour des raisons de survie. Dans le contexte actuel qui favorise plutôt la centralisation (malgré des dispositions sur la décentralisation, concrètement énoncées dans le *Local Government Act* de 1993), les communautés forestières n'ont généralement pas voix au chapitre et se vengent donc en quelque sorte par des pratiques culturelles peu respectueuses de l'environnement et plutôt hostiles aux exploitants forestiers. Comme Boni (2006, p. 2) l'a relevé, « du bois précieux qui aurait pu être scié et exporté » est détruit « par les agriculteurs qui abattent l'arbre et le laissent pourrir sur place ou, plus simplement, mettent le feu à la base du tronc », tout ceci aboutissant à un immense gaspillage financier. Il serait donc tout à fait opportun que les responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politiques se souviennent que tout au long des siècles qui ont précédé l'ère coloniale, les communautés forestières, parties prenantes aux ressources de la forêt, ont dépendu de ces ressources pour vivre et que la production économique, l'organisation sociale, les croyances religieuses et l'identité de ces sociétés ont toutes dépendu du rapport qu'elles entretenaient avec la forêt. L'action du gouvernement consistant à exploiter le milieu forestier de façon formelle et réglementée est donc déconcertant pour les communautés forestières qui se trouvent exclues de l'accès à cette ressource au motif de la centralisation. La question posée à un chercheur par Opanin Dwomo, de la communauté forestière Sagyimase, un homme âgé membre d'une communauté forestière, est assez instructive à cet égard. Décontenancé par les actions du secteur formel – le gouvernement et l'industrie du bois

– cet ancien a fait la remarque suivante : « Pourquoi avons-nous besoin de permis pour entrer dans les réserves forestières pour abattre des arbres afin de construire nos maisons ? Et pourquoi le gouvernement ne fait-il pas de même avec nos frères qui vivent au bord de l’océan ? Nous ne comprenons pas. » (Sarfo-Mensah 2005, p. 16).

Le gouvernement a cependant fait des efforts pour tenter de remédier à l’incompréhension entre les différents acteurs en prenant de nouvelles mesures en matière de décentralisation et de gestion des ressources forestières (OIBT 2000 ; Sasu 2004). D’autres mesures sont aussi adoptées pour compléter les réformes engagées au titre des stratégies forestières (voir Bamfo 2003) mais des progrès restent à faire pour réduire la fracture. Il convient de signaler à cet égard que les décideurs politiques sont désormais bien mieux sensibilisés à la nécessité d’une relation symbiotique saine entre les secteurs formel et informel du bois pour les activités relevant de l’ensemble de l’économie comme pour celles relevant des communautés forestières – non seulement pour assurer la pérennité de l’industrie du bois mais aussi celle des échanges commerciaux y associés aux niveaux national et international. Au nombre des recommandations de principe qu’il est possible de formuler figurent les recommandations suivantes :

1. Le gouvernement doit s’efforcer de faire participer et coopérer les communautés forestières à la lutte contre la déforestation et la dégradation du milieu forestier, dans l’intérêt mutuel des exploitants et des parties prenantes. Encouragées par des actions formelles et informelles de sensibilisation aux questions de l’environnement, les communautés forestières devraient être invitées non seulement à s’engager sérieusement dans des actions de reboisement mais aussi à prendre part à la gestion des forêts. Réalisée avec la participation des communautés, la décentralisation contribuerait à officialiser le secteur informel.
2. Il est indispensable que les communautés forestières aient formellement accès, sous une forme ou une autre, au bois d’œuvre nécessaire pour construire leurs maisons et répondre à leurs autres besoins essentiels. Des accords peuvent être conclus à cet effet entre les autorités traditionnelles, les Assemblées de district et d’autres acteurs et parties prenantes. Cette démarche doit aller de pair avec l’examen d’un partage des recettes visant à assurer une répartition équitable des redevances (*royalties*) et autres bénéfices.
3. Compte tenu de l’élargissement des marchés et de l’accroissement des quantités de bois transformé qui sont vendues, il conviendrait de mettre de côté une bonne partie des recettes pour fournir aux communautés forestières une aide exclusivement destinée à la mise en place d’une infrastructure économique et sociale et à l’octroi de bourses ou de subventions à l’éducation des jeunes. Ainsi impliquées, les communautés auront tout intérêt à assurer une bonne gestion des forêts. Parallèlement aux efforts qu’elles pourront déployer à cet égard, le gouvernement du PNDC ne devra pas relâcher les siens ni faiblir dans sa volonté de mobiliser le secteur forestier au titre du PRE, initialement pour désamorcer la crise intérieure à laquelle il s’était trouvé confronté dans les domaines politique et économique et pour conjurer l’imminence de sa propre chute au vu de son incapacité à faire fructifier les capitaux internationaux. De telles actions visant à réduire la pauvreté en milieu rural pourraient être appuyées par des accords conclus avec les grands pays consommateurs en Europe et les pays

émergents comme la Chine (qui a stratégiquement besoin du bois africain), les Etats-Unis et les *nouveaux venus* comme l'Arabie Saoudite, le Koweït et les Emirats Arabes Unis afin de mettre en place des fonds spéciaux d'aide aux communautés forestières et de soutien pour la gestion des forêts.

4. Il faudrait examiner les possibilités de promouvoir la mise en place d'un réseau bien intégré comportant des relations appropriées en aval et en amont du processus de production pour tenter de résoudre la question de la surcapacité de l'industrie de transformation et créer davantage d'emplois. Il s'agira, pour réussir, de prévoir des incitations fiscales (au niveau des impôts et des prélèvements) pour favoriser l'apport de nouveaux investissements dans l'industrie de transformation en aval et la remontée des taux de croissance. Il devrait être possible, de cette façon, d'intégrer les populations rurales dans les activités de transformation du bois et de créer des emplois pour les jeunes, en particulier, qui sont souvent au chômage ou s'engagent dans des activités illégales. Les scieries en situation précaire pourraient aussi bénéficier d'un appui financier afin de cesser volontairement leurs activités dans le secteur de la transformation et réduire ainsi la capacité de production.

Nombreuses sont les actions engagées par le Ghana qui sont dignes d'éloge, comme la poursuite de la validation du programme de bois légal visant à améliorer le suivi de la récolte de bois et à inscrire chaque arbre dans une base de données pour vérification ; la création d'un système contractuel d'utilisation du bois précisant la responsabilité sociale des concessionnaires entre autres arrangements de ce type et l'engagement volontaire de partenariat conclu avec l'Union Européenne pour améliorer le commerce et la production de bois légal au Ghana. Le succès dans tous ces domaines sera cependant très difficile, sinon impossible à atteindre si le partenariat avec le secteur informel et les communautés forestières qui le constituent n'est pas conduit de façon décentralisée. Une relation symbiotique de ce type ne pourra bien se développer qu'à la condition, entre autres, que les gouvernements et les décideurs politiques africains considèrent avec bienveillance et sous un angle nouveau et pragmatique la spécificité et la dynamique du secteur informel et des communautés forestières. En fait, les difficultés rencontrées par le gouvernement pour interdire les opérations de tronçonnage au Ghana témoignent de cet impératif. Pour reprendre les termes de Sasu (2004, p.14), le processus de décentralisation devrait « être piloté par l'intérêt de la communauté et avoir un caractère flexible et transparent » et des « efforts conscients devraient être faits pour responsabiliser les communautés et garantir leurs droits au partage équitable des bénéfices ». Les politiques ainsi formulées et mises en œuvre devraient absolument se fonder sur la notion de partenariat qui est l'ingrédient indispensable pour assurer la durabilité du secteur forestier dans son ensemble.

Références

- Banque Mondiale 1981 Accelerated development in sub-Saharan Africa. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Banque Mondiale 1984 Ghana: Policies and program for adjustment. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Banque Mondiale 1985 Ghana: Towards structural adjustment, Vol. II: Statistical appendix. (Oct. 7). Rapport n°. 5854-GH. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Banque Mondiale 1989 Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Banque Mondiale 1991 Ghana: Progress on adjustment. Rapport n°. 9475-GH. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Bamfo, R.K. 2003 Policy and institutional reform for forestry: The Ghanaian experience. Communication présentée à The Africa Forest Law Conference, Yaoundé, République du Cameroun, 13-16 octobre 2003. Disponible en ligne à l'adresse : <http://lnweb18.worldbank.org/.../Ghana+-+Policy+&+Institutional+Reform+for+Forestry+-+Support+Document.pdf> (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- Barker, K., Boateng, P. et Moreno, A. 1991 Timber and wood products section of export diversification in Ghana. Rapport préparé à l'intention de US Agency for International Development. Development Associates Inc., Bethesda, MD, USA.
- Boateng, P. 1991 Rapport du consultant. Dans : Barker, K. Boateng, P. et Moreno, A. Timber and wood products section of export diversification in Ghana. Rapport préparé à l'intention de US Agency for International Development. Development Associates Inc., Bethesda, MD, USA. (Annex B: 1-33).
- Birikorang, G., Okai, R., Asenso-Okyere, K., Afrane, S. et Robinson, G. 2001 Ghana wood industry and export ban study. DFID, Londres. 53 p.
- Boni, S. 2006 Ghanaian farmers' lukewarm reforestation: Environmental degradation, the timber option and ambiguous legislation. Communication présentée au Colloque international « Les frontières de la question foncière » 2006, Montpellier, France. Disponible en ligne à l'adresse : http://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Boni.pdf (date d'accès en ligne : 16 octobre 2008).
- Central Bureau of Statistics (CBS) 1969 Statistical Handbook 1969, 3rd ed. CBS, Accra, Ghana.
- Coleman, H.G. et Amankwah, G. 1998 The current status and future challenges of the development and marketing of timber products: The Ghana example. Communication présentée au 26^e International Forestry Students Symposium (13-27 septembre). TEDB, Mimeo, Takoradi, Ghana.
- Combé, J. 1972 Forest exploitation and woodworking industries in a developing country: Case study of Ghana. Mémoire présenté pour le diplôme de l'Institut, Genève/FPRI, UST, Kumasi, Ghana.
- Darkoh, M.B.K. 1973 Industrial strategy and rural development in Africa, with special reference to Ghana. *Geoforum* 16: 7-24.

- Dicken, P. et Lloyd, P. 1990 Location in space: Theoretical perspectives in economic geography. (Third Edition). Harper Collins, New York.
- Domson, O. et Vlosky, R.P. 2007 A strategic overview of the forest sector in Ghana. Document de travail No. 81 du Louisiana forest products development center. Louisiana State University Agricultural Center, Baton Rouge, LA, USA. Disponible en ligne : www.lfpdc.lsu.edu/publication/papers/WP%2081%20SWOT%20Analysis%20of%20Ghana%20Forestry%20Sector.pdf (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- Donkor, B.N. 2003 Evaluation of government interventions in Ghana's forest product trade: A post intervention impact assessment and perceptions of market implications. Louisiana State University, Baton Rouge, LA, USA.
- FERN 2006 Forest governance in Ghana: An NGO perspective. Rapport établi pour le FERN par Forest Watch, Ghana. Disponible en ligne : www.fern.org/media/documents/document_3643_3644.pdf (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- Fik, T. 2000 The geography of economic development: Regional changes, global challenges. 2nd ed. McGraw Hill, New York.
- FPIB (Forest Products Inspection Bureau) 1991 Export permit for the year 1991. FPIB, Takoradi, Ghana.
- Forestry Research Programme 2006 Chainsaw logging and milling in Ghana: Background study report. Disponible à : www.illegal-logging.info/uploads/FRP_Chainsaw_Locking_Ghana.pdf (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- Gore, C. 1984 Regions in question: Space, development theory and regional policy. Methuen, Londres.
- Huq, M.M. 1989 The economy of Ghana. Macmillan Press, Londres.
- Hutchful, E. 1996 Ghana. Dans : (éds.) Engberg-Pederson, P., Gibbon, P., Raikes, P. et Udshot, L. Limits of adjustment in Africa, p. 143-214. Heinemann, Portsmouth, NH, USA.
- Hyden, G. 1980 Beyond Ujamaa: Underdevelopment and an uncaptured peasantry. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, CA, USA.
- ITTO 2002 Year 2000 objective: The progress made. Tropical Forest Update 10(2) : 6.
- ITTO 2005 Status of tropical forest management: Ghana. Tech. series, #24, p. 98-104.
- IUCN 2006 Strengthening voices for better choices. Bangkok, Thaïlande: The World Conservation Union. [www. http://cmsdata.iucn.org/downloads/strengthening-voicesbrochure.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/strengthening-voicesbrochure.pdf) (date d'accès en ligne : 16 octobre 2008).
- Lipton, M. 1982 Why poor people stay poor. Dans : (éd.) Harriss, J., Rural development: Theories of peasant economy and agrarian change, p. 66-81. Hutchinson, Londres.
- Mabogunje, A.L. 1981 The development process: A spatial perspective. Holmes and Meier, New York.
- Meagher, K. 1995 Crisis, informalization and the urban informal sector in sub-Saharan Africa. Development and Change 23 (26): 259-284.

- Ninsin, K.A. 1990 Ghana under the PNDC: Delinking or structural adjustment? *Dans* : (éd.) Mahjoub, A., Adjustment or delinking? The african experience, p. 131-156. The UN University/Third World Forum: Studies in African Political Economy. The United Nations University Press and Zed Books, Tokyo, Japon et Londres.
- Odoom, F.K. 2005 Chainsawing in the natural forests of Ghana: An assessment of the socio-economic impacts of this practice. Case Study Report. FAO, Rome.
- Ofei-Nkansah, K. 1991 Ghana's timber boom. *West Africa* 3833 (février 18-24): 229.
- Ould-Mey, M. 1996 Global restructuring and peripheral states: The carrot and the stick in Mauritania. Rowman and Littlefield, Lanham, MD, USA.
- Owusu, J.H. 2001a Determinants of export-oriented industrial output in Ghana: The case of formal wood processing in an era of economic recovery. *The Journal of Modern African Studies* 39(1) : 51-80.
- Owusu, J.H. 2001b Spatial integration, adjustment and structural transformation in Africa: Some linkage pattern changes in Ghana. *The Professional Geographer* 53(2) : 230-247.
- Potter, R.B., Binns, T., Elliot, J.A. et Smith, D. 1999 *Geographies of Development*. Addison Wesley Longman, Singapore.
- Ryan, P.A. 2006 Notes on high forest management. Mid-term review report. National Resources Programme, Accra, Ghana.
- Sasu, O. 2004 Decentralization of federal systems in forests and national forestry programme: The case of Ghana. Paper presented at the Interlaken Workshop on Decentralization in Forestry, Interlaken, Switzerland, 27-31 avril, 2004. Disponible à : http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/interlaken/Oppon_Sasu.pdf (date d'accès en ligne : 16 octobre 2008).
- Sarfo-Mensah, P. 2005 Exportation of timber in Ghana: The menace of illegal logging operations. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milan, Italy. Disponible à : www.feem.it/NR/rdonlyres/7B28B8FB-0D28-4FFC-9527-B966B2A54C02/1462/2905.pdf (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- Sawyerr, A. 1990 The political dimension of structural adjustment programmes in sub-Saharan Africa. Ghana Universities Press, Accra, Ghana.
- Schoenberger, E. 1991 The corporate interview as a research method in economic geography. *The Professional Geographer* 43(2) : 180-9.
- Timber Export Development Board (TEDB) 1990 The Ghana timber industry: Basic information, facts and figures. TEDB, Takoradi, Ghana.
- TBI-Ghana 2003 Chainsaw lumber production: A necessary evil. Tropenbos International Wageningen, Pays-Bas. Disponible en ligne à l'adresse : www.tropenbos.nl/publications/FactSheets/ChainsawInfosheetstuur.pdf (date d'accès en ligne : 29 novembre 2007).
- United Nations Economic Commission for Africa, UN/ECA 1986 African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP). Nations Unis, New York. E/ECA/CM.15/6/Rev.3.

- Weiss, L. 1987 Explaining the underground economy, state and social structure. *Journal of British Sociology* 32(2): 216-234.
- Younger, S.D. 1989 Economic recovery program: A case study of stabilization and structural adjustment in sub-Saharan Africa. *Dans : Successful development in Africa: Case studies of projects, programs and policies*. Economic Development Institute of the World Bank, Analytical Case Studies No. 1. Banque Mondiale, Washington, DC.

Chapitre 14

La gouvernance de la forêt et du commerce de bois

Le cas de la Tanzanie et l'impact sur le développement durable

S.A.H. Milledge

Résumé

L'exploitation forestière et le commerce de bois représentent aujourd'hui pour la Tanzanie et pour de nombreux pays africains, une opportunité comme ils n'en ont jamais connue pour stimuler leur croissance économique et réduire la pauvreté de leurs populations rurales. Dans le cas des exportations de bois d'œuvre, un cadre juridique favorable et des transformations au niveau des ressources, du transport et de la distribution ont permis d'accroître de façon significative les opportunités commerciales. Riche en ressources naturelles, la Tanzanie s'est récemment retrouvée à la tête d'un nouveau potentiel de richesses, lorsqu'il a été découvert que le pays recelait d'immenses gisements d'espèces de bois très prisées sur les marchés internationaux. Le transport du bois de la forêt à la scierie puis au port puis vers d'autres destinations s'est trouvé grandement facilité par l'amélioration du réseau routier et des infrastructures portuaires. Enfin, l'augmentation considérable de la demande et du pouvoir d'achat en Chine (et sur d'autres marchés comme les USA et l'UE) a totalement transformé la dynamique du commerce de bois et fourni des débouchés pour la vente des bois exotiques tanzaniens à l'exportation. Malgré cette formidable opportunité pour générer des bénéfices équitables et profitant au plus grand nombre, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances.

Dans cet article, nous présenterons et tirerons les leçons de l'expérience du sud tanzanien. Nous analyserons le déclin de la gouvernance de la forêt à un moment où l'évolution du marché international a entraîné un niveau sans précédent de récolte et d'exportation. Cette situation s'est produite en à peine une décennie, dans un contexte de réformes du système politique, de l'économie et de l'administration publique. Nous expliquerons comment des influences négatives d'institutions ou d'individus ont fait obstacle à une gouvernance correcte et éthique de la forêt. Nous présenterons le défi que représente pour les institutions la mise en place d'un modèle social de gestion de la forêt basé sur le monde rural, dans une période de libéralisation des marchés, de privatisation et de décentralisation. Nous évoquerons également les intérêts concurrents autour de cette source de revenus si lucrative, dans le contexte d'un monde rural en pleine mutation suite à la décentralisation du pouvoir politique et à la prise de conscience générale de la valeur de ces richesses naturelles. Nous examinerons comment les occasions et la tendance à

la corruption se sont développées et dans quelles circonstances, et nous tenterons de quantifier l'ampleur et l'impact des différents types de corruption gangrenant les activités forestières. Enfin, nous émettrons quelques recommandations sur la façon dont la Tanzanie devrait restructurer et renforcer sa gouvernance de la forêt et mieux exploiter son potentiel grâce à la transformation à grande échelle et sur le long terme de son économie et de ses structures, tout particulièrement dans le monde rural.

De nombreuses opportunités : la Tanzanie, ses transformations, le commerce du bois

Les ressources naturelles – un bienfait ambigu

Les ressources naturelles font partie des richesses les plus importantes d'une nation et la Tanzanie ne fait pas exception à la règle. Les ressources naturelles procurent aux populations locales l'essentiel de leurs moyens d'existence et sont en général à la base des principaux secteurs d'activité du pays : l'agriculture, le tourisme et l'exploitation minière. Ces vingt-cinq dernières années ont vu une croissance sans pareil dans de nombreuses activités d'extraction, allant du pétrole et du gaz aux minerais, en passant par les ressources naturelles renouvelables comme le bois.¹ Des ressources naturelles situées en grande partie dans des zones rurales, et des marchés nationaux et internationaux insatiables, c'est malheureusement très souvent la recette idéale pour aggraver la pauvreté des populations rurales jusqu'à des niveaux historiques, tout en stimulant la croissance économique nationale.

Comme nous le développerons plus tard dans cet article, il n'est pas exagéré de dire que les ressources naturelles ont été et continuent à être l'un des principaux facteurs d'évolution des relations sociétales, de l'économie politique et du mode de gouvernance. Les revenus potentiels provenant des ressources naturelles comme les bois tropicaux sont au cœur même de cette influence. Il est donc essentiel de se poser la question suivante : les évolutions engendrées par l'exploitation des ressources naturelles sont-elles compatibles avec les objectifs de développement national, et plus particulièrement, avec les intérêts de la majorité la plus pauvre ? Si tel est le cas, l'exploitation durable des ressources naturelles pourrait être un catalyseur garantissant au plus grand nombre des revenus équitables leur permettant de se développer. Dans le cas contraire, une dépendance accrue et la monopolisation des revenus issus des ressources naturelles par des élites politiques et économiques sans vergogne, risque d'aller à l'encontre de la mise en place de réformes en faveur des plus pauvres.

Dans le cas du commerce de bois tropical en Tanzanie, il est particulièrement intéressant d'analyser comment certaines opportunités de développement durable ont surgi du fait de facteurs biogéographiques et d'évolutions socio-économiques et politiques.

1 L'exploitation minière a connu la plus forte croissance. Elle représente aujourd'hui 60 % des exportations totales et a détrôné l'agriculture en termes de valeur des échanges internationaux (Khan et Gray 2005).

Les différentes composantes des opportunités de développement

La République Unie de Tanzanie est située en Afrique de l'est. Elle couvre un territoire de 945 090 km² et sa population était de 38,5 millions d'habitants en 2005 (UNDP 2007).² Bordée par l'Océan Indien et par huit autres pays, la Tanzanie a toujours été au cours des siècles un lieu de transit important sur les routes commerciales vers l'Orient et l'Extrême-Orient.

Les opportunités liées au commerce et à l'investissement se sont multipliées depuis le milieu des années 80 suite à plusieurs réformes du système politique, de l'économie et du gouvernement. D'importants programmes d'ajustement structurels ont été mis en place dans le but de favoriser la reprise économique, la libéralisation du commerce, la privatisation du secteur public, la décentralisation des pouvoirs locaux et la réforme de l'administration, de l'agriculture et d'autres secteurs prioritaires. Dans le domaine des ressources naturelles et notamment de la forêt, ces réformes avaient pour but d'une part d'offrir aux populations rurales majoritaires dans le pays de nouvelles opportunités de développement et d'autre part d'attirer les investisseurs étrangers. En 2005, 85 % des marchandises exportées étaient des biens primaires (UNDP 2007).

Le bilan de ces réformes est assez inégal. D'un côté, la Tanzanie connaît l'une des plus fortes croissances économiques et l'un des plus gros afflux d'investissements étrangers directs du continent africain. Mais de l'autre, la Tanzanie fait partie, avec 21 autres pays (tous africains), des pays à plus faible développement humain avec 90 % de sa population gagnant moins de deux dollars par jour et 36 % au dessous du seuil de pauvreté national (UNDP 2007).

La Tanzanie est dotée de ressources forestières relativement importantes et de grande valeur. Malgré la perte d'environ dix millions d'hectares entre 1970 et 1998, les forêts couvrent encore 40 % du territoire. Elles sont de compositions diverses et l'on trouve aussi bien des mangroves que des forêts montagnardes. Tant les zones de type miombo, dominées par les *Brachystegia* et les *Julbernardia* et qui représentent environ les deux tiers des terres boisées, que les forêts côtières, réputées pour leur très grande biodiversité, renferment des bois de feuillus de grande valeur. La majorité des forêts sont « non-réservées » et sous un régime de propriété communautaire. Selon la Politique nationale forestière de 1998, elles couvrent environ 14,5 millions d'hectares (soit 61 % de la totalité des forêts et des zones boisées de Tanzanie). Les forêts réservées sont principalement des réserves forestières gérées par le gouvernement central ou des autorités locales (12,5 millions d'hectares). En ce qui concerne l'exploitation du bois, plus de 70 % de l'ensemble des zones forestières, réservées et non réservées, sont classées comme « forêt de production », c'est à dire que la récolte des produits forestiers y est autorisée.

2 Selon le Rapport sur le développement humain de 2007/2008, la population tanzanienne est passée de 16 millions en 1975 à 38,5 millions en 2005, soit une croissance annuelle moyenne de 2,7 % (UNDP 2007).

Il existe plusieurs dispositifs juridiques et politiques fournissant un cadre³ destiné à régir l'utilisation durable des ressources de la forêt. La réglementation couvre la récolte, le transport, la transformation, le commerce et l'exportation des produits forestiers, avec l'obligation de verser des redevances pour la récolte et l'export. Par ailleurs, les autorités locales peuvent prendre des arrêtés afin de prélever des taxes supplémentaires. Durant la dernière décennie, les politiques et législations en vigueur ont été largement modifiées afin d'encourager la gestion décentralisée de la forêt, et notamment de promouvoir une gestion participative de la forêt (*participatory forest management*), en donnant un rôle accru et plus actif aux communautés rurales. En Tanzanie comme dans beaucoup de pays africains, les communautés rurales, qui représentent 80 % de la population, sont extrêmement dépendantes des ressources de la forêt. C'est pourquoi les nombreuses incitations prévues pour développer la gestion participative peuvent d'une part aider à combler le manque de capacité de gestion de l'Etat, et d'autre part contribuer à faire reculer la pauvreté dans le pays. Comme pratiquement les deux tiers des zones boisées et des forêts de Tanzanie sont non réservées, la politique de gestion participative représente une opportunité de développement importante pour le monde rural, grâce à un environnement favorable prévoyant notamment la propriété des ressources de la forêt, les droits des usagers et la circulation des bénéfices. En 2006, plus de deux millions d'hectares de forêt étaient gérées par des communautés rurales (voir l'article présenté dans cet ouvrage par Blomley *et al.*), ce qui correspond quasiment à la superficie des forêts des parcs nationaux.

Or, les facteurs biogéographiques favorables, les réformes d'ajustements structurels et le dispositif de gestion participative ne sont pas les seules composantes de ces opportunités de développement. Depuis le début du millénaire, trois mutations essentielles ont pris place et ont directement influencé le commerce du bois. Elles concernent les ressources, le transport et la distribution.

Les trois transformations du commerce du bois

Les ressources

En plus de leur extrême diversité et de leur étendue géographique, les forêts tanzaniennes ont vu leur richesse potentielle augmenter considérablement au cours de ces dernières années. On a en effet découvert que les immenses gisements du sud du pays contenaient des essences très prisées sur les marchés internationaux, comme par exemple le *Baphia kirkii*, le *Millettia stuhlmannii* et le *Combretum imberbe*. Puis plusieurs facteurs se sont combinés, garantissant à certains de fortes marges de profit (Milledge *et al.* 2007). Premièrement, une grande partie du bois provenait des terres non réservées où les prix d'achat étaient bas du fait de leur sous-évaluation par les communautés rurales (voir tableau 1). Deuxièmement, l'abondance présumée des stocks a empêché l'augmentation des prix d'achat comme c'est normalement le cas lorsqu'un produit devient plus rare.

3 Le secteur forestier est régi par la Politique nationale forestière de 1998, qui est mise en œuvre au travers du Programme national forestier (PNF) qui va de 2001 à 2010. Au sein du Ministère des ressources naturelles et du tourisme (MNRT), la Division forêt et apiculture est chargée de l'exécution du PNF et du principal texte législatif, le Forest Act de 2002. La gestion décentralisée de la forêt fait intervenir le bureau du Premier Ministre, des administrations et des gouvernements régionaux et locaux. Elle s'appuie également sur bon nombre d'autres politiques et textes de lois (Milledge *et al.* 2007).

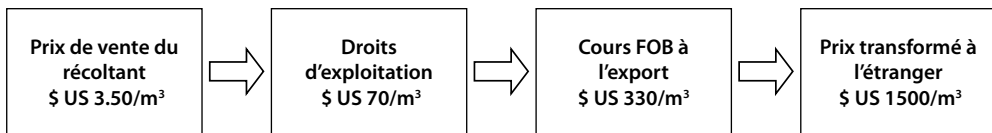


Figure 14.1 Diagramme illustrant la chaîne de valeur des grumes récoltées en Tanzanie, 2005

Troisièmement, les cours des bois FOB à la sortie de la Tanzanie ont continué d'augmenter tout en restant très compétitifs par rapport aux autres producteurs africains. Enfin, le peu d'efforts fait par le gouvernement pour faire appliquer la loi a encouragé de nombreux trafiquants peu scrupuleux à ne pas s'acquitter des royalties.

Le sud de la Tanzanie dispose d'une très faible capacité de valorisation du bois, jusqu'au milieu des années 2000, et la grande majorité des bois récoltés était exportée sous forme de grumes. Bien qu'une loi adoptée à la mi-2004 interdise les exportations de bois à l'état brut, celle-ci a souvent été détournée, car les risques encourus étaient faibles et les potentiels de profit énormes, surtout avec la Chine qui bénéficie non seulement d'une forte demande mais également d'incitations fiscales pour encourager l'importation de grumes. La Tanzanie quant à elle n'a pas mis en place d'incitations pour encourager la transformation du bois avant exportation.

Le transport

La deuxième transformation récente qu'a connu le commerce du bois concerne l'acheminement depuis les forêts jusqu'aux scieries ou aux ports. Le développement des infrastructures de transport est un facteur essentiel pour assurer la croissance économique d'un pays. Or, pendant de nombreuses années, l'absence de point de passage permanent sur le fleuve Rufiji, en particulier pendant la saison des pluies, a sérieusement limité les perspectives de développement du sud tanzanien (Milledge et Kaale 2005). La construction du pont *Mkapa Bridge* terminé en août 2003 a finalement permis d'assurer la traversée du fleuve toute l'année et facilité l'amélioration du réseau routier. Cela s'est traduit par une plus grande accessibilité et le temps de trajet jusqu'à Dar-es-Salaam, premier marché du pays pour le bois et premier port pour l'exportation, a considérablement diminué. Suite à l'ouverture du pont, les volumes de bois ont globalement augmenté du fait de la diminution de la saisonnalité du transport, d'un plus grand nombre de négociants et de l'utilisation de plus gros camions grumiers (Milledge et Elibariki 2005).

La distribution

La troisième mutation concerne le marché international du bois, et plus particulièrement, l'extraordinaire croissance économique de la Chine qui associée à une très forte demande en ressources naturelles a complètement bouleversé la dynamique de ce marché. Ainsi en 2004, la Chine était le plus gros importateur de bois ronds et l'Afrique détenait une part croissante de ce marché (Adams 2004 ; Thornton 2005).

Cette mutation a permis à la Tanzanie de trouver des débouchés à l'export pour ses bois de feuillus très prisés, et la Chine est devenue le principal importateur de bois tanzaniens. Par ailleurs, en 2005 la Tanzanie est devenue le sixième plus gros exportateur d'Afrique vers la Chine, avec une augmentation de 1 396 % de la valeur de ses exportations par rapport à 1997 (Milledge *et al.* 2007). Ces statistiques sont d'autant plus remarquables que le bois tanzanien provient en grande partie de forêts de miombo qui contiennent une densité relativement faible de bois d'œuvre, à l'inverse des forêts tropicales de nombreux autres pays africains producteurs de bois.

Bien sûr, la chaîne du commerce de bois ne s'arrête pas en Chine et une grande partie des bois importés sont réexportés sous forme de produits manufacturés. En 2005, environ 70 % des importations de bois chinois étaient utilisées dans la fabrication de produits pour l'exportation (White *et al.* 2006). Il est donc plus que probable que la plupart des bois tanzaniens finissent sur les grands marchés américains et européens dont la très forte demande de produits en bois manufacturés provenant de Chine a augmenté de 700 % à 900 % entre 1997 et 2005 (ITTO 2005).

Les répercussions sur la gouvernance de la forêt et le développement durable

Comme on pouvait s'y attendre, la combinaison de ces différentes mutations s'est traduite, pour la période de 2000 à 2005, par un niveau sans précédent de bois sud-tanzaniens récoltés et commercialisés. Ainsi, en 2003 environ 500 000 m³ de bois ont été récoltés à des fins commerciales dans le sud de la Tanzanie et, entre 2003 et 2005, le gouvernement central a vu ses recettes provenant de la forêt plus que doublées (Milledge *et al.* 2007). Suite à cette augmentation considérable des activités liées au commerce de bois, des voix de plus en plus nombreuses ont commencé à s'élever et à exprimer leur inquiétude sur des sujets tels que la légalité, la durabilité et la gouvernance. Des travaux menés sur le terrain par TRAFFIC durant cette même période ont tenté de clarifier l'ampleur, les schémas, les causes et les répercussions des failles dans la gouvernance.

Comment mesurer la gouvernance dans le commerce de bois

Il existe plusieurs définitions de la gouvernance, mais la plus intéressante nous semble être celle-ci : « la capacité pour un Etat de transformer des taxes et des impôts en services sociaux et économiques équitables et en instruments de respect de la loi et de maintien de l'ordre » (Cooksey 2005). Cette définition permet de mesurer la gouvernance de la forêt de deux façons : le niveau de conformité fiscale (c.-à-d. les recettes provenant des redevances sur l'exploitation du bois) et le niveau de conformité légale (c.-à-d. la légalité de la récolte et du négoce de bois).

La conformité fiscale et légale dans le commerce de bois

Plusieurs comparaisons entre les volumes de bois récoltés officiellement mandatés (c.-à-d. validés par des documents officiels tels que des droits de récolte et des autorisations de transit) et les volumes effectivement récoltés (comptabilisés grâce à des méthodes de comptage physiques indépendantes) permettent de mesurer la légalité de la récolte du bois. A la mi-2004, au moment où le commerce de bois atteignait un pic en Tanzanie, les données officielles des volumes de bois récoltés correspondaient à seulement 4 % du total des volumes effectivement récoltés (Milledge et Elibariki 2005). Autrement dit, 96 % des redevances qui auraient dû être prélevées par le gouvernement ont été perdues à cause de volumes non déclarés ou sous déclarés.

Le très faible niveau de respect de ces taxes a eu des implications considérables. Au niveau national, en se basant sur des projections de revenus relatifs et des données collectées un peu partout dans le pays, on estime que le gouvernement central (FBD) a perdu environ 58 millions de \$ US en 2003 et 2004 (Milledge *et al.* 2007). Ce chiffre correspond à deux fois les prévisions de recettes annuelles liées aux royalties de la forêt réclamées par le PNF. Au niveau des gouvernements locaux, le budget de certains districts aurait été multiplié par quatre si la totalité des revenus potentiels de la forêt avaient été perçus. Si tous les revenus avaient été collectés conformément au cadre juridique, le secteur forestier aurait été complètement autonome et n'aurait pas eu besoin d'aide étrangère.

Les schémas spatio-temporels

Par ailleurs, une étude plus poussée du commerce de bois révèle une tendance à la baisse de la conformité légale, qui est passé de 23 % en 2001–2002 (avant l'ouverture du *Mkapa Bridge*) à 4 % en 2004–2005 (Milledge and Elibariki 2005). Pour étayer ce constat, une évaluation qualitative de l'illégalité tout au long de la chaîne du commerce du bois a révélé un sentiment d'aggravation des activités illégales portant sur plusieurs types d'infractions graves. Ainsi, l'abattage sans autorisation, l'abattage dans des zones non autorisées, l'abattage d'arbres trop petits et l'utilisation de documents d'exportation non valides sont considérés comme ayant augmenté en gravité (Milledge *et al.* 2007).

Les schémas spatiaux dans la conformité légale ont également suscité des inquiétudes. On a découvert que les niveaux d'illégalité aux points d'exportation (ex. le port de Dar es Salam) étaient étonnamment élevés. Par exemple, il existe un écart très important entre les chiffres officiels des exportations tanzaniennes et les statistiques d'importations du principal pays destinataire, la Chine (voir tableau 1). Sur trois ans de 2003 à 2005, les statistiques d'exportation de la Tanzanie toutes destinations confondues n'atteignaient que 11 % du volume des importations de bois de la Chine depuis la Tanzanie (Milledge *et al.* 2007). On s'attend habituellement à ce que le niveau de conformité légale augmente au point de sortie grâce à l'acquisition frauduleuse de documents officiels permettant de légaliser l'exportation de bois vers des marchés étrangers. Or, dans le cas de la Tanzanie, on note peu de différence entre le point de récolte (4 % de conformité légale) et le point d'exportation (11 % de conformité légale), ce qui témoigne d'un niveau chronique d'illégalité et de corruption.

Tableau 14.1 Comparaison des volumes d'exportation de bois de la Tanzanie (en m³), 2003–2005

Total des exportations tanzaniennes		Importations chinoises depuis la Tanzanie	
2002/2003	4 920	2003	45 432
2003/2004	8 529	2004	41 699
2004/2005	5 867	2005	21 374

Les obstacles à une bonne gouvernance

Des influences négatives-concurrence et dépendance envers les ressources naturelles

Avec la prise de conscience générale de la valeur des ressources naturelles du pays (et notamment des ressources de bois), on a assisté à l'émergence d'intérêts concurrents autour de l'accès, de la propriété et de la circulation des bénéfices. La valeur de ces ressources a énormément augmenté ces dernières années du fait des trois transformations positives évoquées plus haut : les ressources, le transport, la distribution. En conséquence, cinq acteurs différents sont aujourd'hui en concurrence : le gouvernement central, le gouvernement local, les communautés rurales, le secteur privé et des groupes politiques.

La décentralisation a encore accru la concurrence autour des ressources forestières car elle a créé une dépendance plus grande envers les revenus générés localement par les ressources naturelles. En effet, la décentralisation administrative en sa forme actuelle oblige à trouver des revenus localement, et de nombreux districts du sud de la Tanzanie sont devenus très dépendants des revenus tirés de la forêt. En même temps, la délégation progressive du pouvoir politique qui a résulté de la demande accrue de responsabilité électorale a mis davantage de pression sur les individus et sur les partis pour entretenir des relations de pouvoir. Dans ce contexte, les revenus issus de la forêt peuvent être un moyen pour accumuler les ressources nécessaires et obtenir le statut recherché.

Malheureusement, ce scénario a bien d'autres conséquences. Une forte dépendance envers les revenus des ressources naturelles (spécialement pour les élites économiques et politiques) peut inciter les privilégiés à ne pas « partager le gâteau », ce qui peut ensuite se traduire par des conflits liés à l'accès aux ressources et au partage des profits. Cela s'est vérifié dans le cas de la mise en place des projets de gestion participative dans le sud de la Tanzanie qui se sont trouvés en butte à la résistance de certaines autorités au sein des gouvernements locaux. De plus, si les revenus des ressources naturelles sont majoritairement entre les mains des personnes qui font la loi, alors il y a de fortes chances pour que les procédures et les contrôles qu'ils sont censés établir soient sapés par la corruption. Une forte dépendance envers les ressources très lucratives de la forêt peut agir comme un frein au changement, spécialement en l'absence de sources alternatives de revenu.

Demander et rendre des comptes – la faiblesse des contrats d'administration

Ces dernières années, les demandes de transparence au sein du secteur forestier sont venues principalement des organisations pour le développement, des médias, parfois des institutions académiques, des parlements ou des associations de la société civile. A l'inverse, les communautés rurales du sud de la Tanzanie ne demandent quasiment pas de compte, un comble quand on sait que leurs forêts sont majoritairement non réservées (plus de 85 % des forêts sont situées sur des terres ouvertes et publiques dans cette partie du pays).

Un important facteur limitant est la faiblesse du « contrat de confiance », un engagement réciproque de responsabilisation entre les citoyens et l'Etat selon lequel des services sont fournis par l'Etat en échange de contributions financières des citoyens (Rutashobya 2004). Du point de vue des communautés rurales, le fait d'avoir le sentiment de ne tirer aucun bénéfice direct des forêts domaniales ne les incite pas à demander des comptes à l'Etat. Par ailleurs, ce dernier peut se sentir moins enclin à demander des comptes quand le transfert de la propriété des ressources de la forêt aux communautés se traduit par une imposition nulle.

Du point de vue de l'Etat, le fait que les communautés rurales ne demandent quasiment pas de compte va l'inciter encore plus à maintenir le statu quo sur la gouvernance de la forêt, surtout si l'on considère le niveau élevé des dépenses budgétaires, le faible niveau d'investissement et la très forte rentabilité du secteur. Au niveau national, il semble évident que la structure actuelle des revenus du gouvernement (une grande part du budget provient de dons), de ses recettes (une part de plus en plus grande provient des ressources naturelles) et de son imposition (une assiette fiscale très faible) n'est pas suffisante pour développer davantage la responsabilisation et la transparence entre les citoyens et l'Etat (Maal 2007).

La corruption active

Un nombre incalculable de tentatives ont été faites pour essayer de limiter la récolte et le commerce illégal de bois en Tanzanie (Milledge *et al.* 2007). Mais ces tentatives ont connu des succès très variables, car la plupart, soit se sont cantonnées à des actions ponctuelles, soit ne sont pas parvenues à atteindre les facteurs clés et les éléments à l'origine de ces irrégularités. En particulier, les mesures liées à la réglementation du commerce ont été améliorées (pour mieux contrôler le volume des ventes), et des ressources importantes ont été mobilisées pour renforcer les capacités de gestion et de contrôle (pour améliorer l'efficacité des contrôles). Parmi ces mesures citons entre autres l'inventaire des forêts nationales, l'évaluation des scieries, de nombreuses restrictions à la vente et l'établissement de comités de récolte de district et d'unités de surveillance des forêts par zone.

Malheureusement, une attention insuffisante a été prêtée à la compréhension de certains facteurs qui sapent ou influencent négativement l'efficacité de ces contrôles, ainsi qu'à la façon de neutraliser ces facteurs. La corruption (bien plus que le manque de capacité) a été le premier facteur à l'origine du manque de gouvernance dans le secteur forestier. Et pourtant, ce phénomène peine à être pris en compte de façon globale. La corruption

dans le secteur forestier va du petit bakchich au parrainage organisé en haut lieu avec implication personnelle. On retrouve les bakchichs un peu partout, mais la situation est plus grave dans les phases de martelage des grumes, du transport et d'exportation (voir figure 14.2). Cette situation est très préoccupante et peut laisser craindre un échec des mesures de restrictions du commerce, car ces dernières s'appliquent en général à l'endroit même de la chaîne le plus touché par la corruption. Des études ont montré une forme plus chronique de petite corruption liée à la situation difficile dans le pays, et touchant même les négociants récoltant le bois de façon légale (voir figure 14.2).

Du point de vue du développement, le favoritisme et le clientélisme sont beaucoup plus dommageables que la petite corruption. En effet, le fait que des fonctionnaires hauts placés soient directement impliqués dans le négoce du bois, l'existence de nombreux réseaux d'influence et la toute puissance du secteur privé ont forcément une grande influence sur les décisions prises en matière de limitations du commerce de bois et de gestion financière du secteur, et sur la façon dont ces décisions sont appliquées. Des données sur la fréquence du favoritisme dans le commerce de bois (notamment le délit d'initié, le népotisme et le favoritisme) sont fournies dans Milledge *et al.* (2007).

Le fait que certaines personnes au niveau exécutif et ministériel aient des intérêts directs dans le commerce de bois est très préoccupant quant aux garanties d'intégrité de la prise de décision, d'équité, d'impartialité, de transparence et de justice (voir tableau 14.2). Au niveau local, l'implication personnelle des chefs de village dans le commerce de bois se traduit par une distribution inégale des recettes.

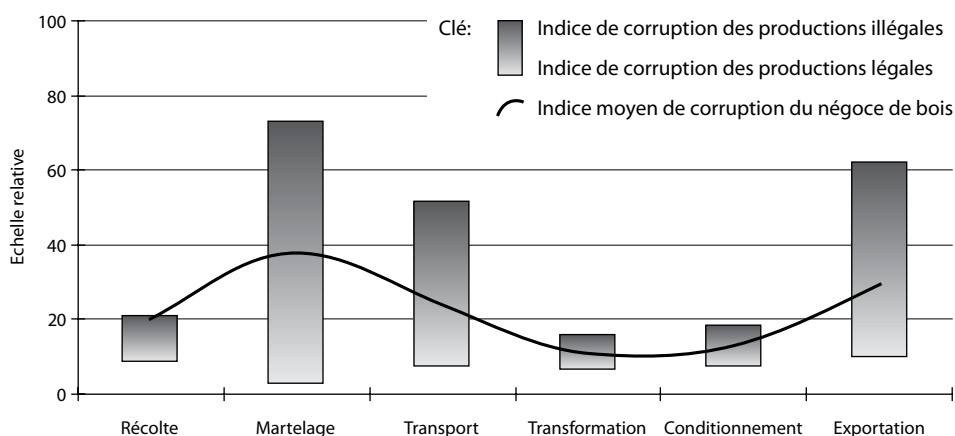


Figure 14.2 Indice de corruption du négoce de bois (allant de 0-100) aux différentes étapes de la chaîne pour les productions légales et illégales

Note : « L'échelle relative » tient compte de la fréquence et de l'ampleur de la corruption, telles qu'elles sont perçues.

Tableau 14.2 Quelques exemples de délits d'initiés, de népotisme et de copinage dans le commerce de bois

Niveau de pouvoir	Cas de responsables personnellement impliqués dans le commerce de bois
Exécutif	Ministre, commissaire régional, commissaire de district
Parlement	Parlementaire
Gouvernement central	Ministre, directeur adjoint, haut fonctionnaire des forêts
Administration locale	Directeur général de district, fonctionnaire des forêts et de la chasse, fonctionnaire communal
Sécurité	Officier de l'armée, officier de police

Discussion et recommandations

Grâce au commerce de bois, les forêts pourraient contribuer grandement au développement durable de la Tanzanie. Car les opportunités sont légions. Le scénario actuel caractérisé par de nombreuses occasions ratées est récurrent ces dernières années. Alors que les bénéfices se sont accrus à différents niveaux, le vrai potentiel que représentent les perspectives socio-économiques et politiques n'a pas été réalisé. Au contraire, la situation actuelle s'est traduite par un effet négatif sur la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté dans le pays⁴ et donc sur les objectifs du millénaire pour le développement (Milledge *et al.* 2007). Certaines influences négatives et d'autres obstacles tant institutionnels qu'individuels constituent un frein à une bonne gouvernance de la forêt.

Dans la discussion qui suit, nous allons traiter de quatre questions clés qui ont été évoquées dans la section précédente. Ces questions concernent les trois principaux obstacles à court et moyen terme (la concurrence pour les ressources, la corruption et le manque de transparence), et les objectifs à long terme d'optimisation des possibilités de développement durable.

Est-il possible de réconcilier les différents intérêts concurrents autour de la valorisation des ressources de la forêt ?

Un politique claire peut aider à limiter la main mise sur le capital forestier

La *concurrence* autour du précieux capital forestier de la Tanzanie explique en grande partie l'échec de la gouvernance. La concurrence est également un obstacle au changement. Car, il y a de grandes chances pour que les catégories qui aujourd'hui profitent de l'accès au capital forestier du pays (les élites économiques et politiques) résistent au changement, tant qu'aucune incitation économique ne leur est proposée, comme, par exemple, des sources alternatives de revenus.

⁴ Le document-cadre pour la réduction de la pauvreté en Tanzanie a pour titre *La Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, un plan sur cinq ans (2005 à 2010) dont le sigle en swahili est MKUKUTA.

Le cas du sud tanzanien montre également qu'il arrive que quand des populations très dépendantes des ressources de la forêt ne demandent pas de compte quant à la gestion de la ressource, elles ne fassent rien ensuite pour mettre fin au statu quo. L'augmentation régulière de la valeur du capital forestier et les faibles coûts d'entretien par rapport aux revenus du bois (car le niveau de réinvestissement dans la gestion de la forêt est généralement faible) ne fait que renforcer cette situation. Le manque d'incitation au changement peut également empêcher tout effort pour lutter contre la corruption.

Alors, quel est le *véritable* problème concernant la concurrence qui d'habitude offre plutôt des conditions favorables à l'optimisation de la rentabilité ? Le défi réside dans le bilan des politiques menées. Dans le scénario actuel, inévitablement, ce sont les puissantes élites économique et financières, tant individuelles qu'institutionnelles, qui profitent de la majorité des revenus issus des forêts du sud tanzanien. Malheureusement, la majorité pauvre dispose d'un pouvoir de négociation très limité par rapport à l'accès au capital forestier, et la lutte contre la pauvreté n'en est que plus ardue. Quant aux gouvernements locaux, ils arrivent juste après la majorité pauvre en termes de faiblesse de pouvoir de négociation.

Dans cet article, nous insistons sur la nécessité de définir et de mettre en place des politiques claires avec des objectifs d'exploitation des forêts qui soient basés en priorité sur les besoins de développement à long terme du pays. Parce que l'amélioration des indices de développement humain dans les zones rurales est primordiale, il est absolument nécessaire de mettre en place des politiques permettant d'une part d'encourager les opportunités de développement des communautés rurales (pour réduire la pauvreté) et d'autre part de générer davantage de revenus pour l'Etat (pour favoriser la décentralisation et l'autonomie des pouvoirs administratifs). Cela permettra de limiter la mainmise des élites économiques et politiques sur le capital forestier et sur les revenus du commerce de bois.

Identifier des sources alternatives de revenus afin de réduire la dépendance envers les ressources forestières

L'absence d'incitations économiques, telles que des sources de revenus alternatives, est un frein important au changement. L'identification d'alternatives viables est fondamentale si l'on veut passer de la réflexion politique à la réalisation concrète. C'est aujourd'hui un impératif essentiel, car dans certaines régions du sud du pays, on assiste à une exploitation de la forêt insoutenable à long terme (Milledge *et al.* 2007).

Dans le sud du pays, il arrive fréquemment que le gouvernement local (et parfois le gouvernement central) soit réticent à transférer les revenus forestiers aux communautés, faute de sources alternatives de revenus. C'est pourquoi il est important de montrer aux gouvernements locaux comment élargir la base de leurs revenus plutôt que de rester presque entièrement dépendants des ressources naturelles. Pour cela, nous recommandons une démarche progressive, bien maîtrisée et insistant sur l'élargissement de l'assiette fiscale.

Cela semble être un objectif tout à fait réalisable si l'on considère l'augmentation de l'activité économique dans le sud tanzanien suite à l'ouverture du pont *Mkapa Bridge*

et à la construction des infrastructures associées. En effet, le fait de mettre fin à la forte dépendance de l'Etat envers les recettes liées à l'exploitation forestière, et en même temps de transférer la gestion de la forêt aux communautés rurales pourrait tout simplement aboutir à un scénario gagnant-gagnant en termes de développement et d'impact sur la conservation des forêts.

Une autre incitation économique (et sociale) pour le transfert de la gestion de la forêt et de sa propriété aux communautés rurales est l'allègement du fardeau financier des gouvernements locaux sur le long terme. Alors que les gouvernements renonceraient à certains de leurs revenus, ces transferts de propriété seraient le premier pas vers l'autosuffisance des zones rurales. A plus long terme, l'amélioration des conditions de vie en milieu rural devrait se traduire par une réduction des coûts de développement, supportés habituellement par les gouvernements locaux. Il est important que les expériences de gestion participative qui ont réussi présentent ce type d'arguments économiques et les avantages liés à l'autonomie afin de promouvoir ce modèle social et d'aider à son expansion.

Comment faire avancer les exigences de reddition de comptes et assurer la transparence ?

Alors que la plupart des forêts sont situées sur des terrains publics, il y a dans la société tanzanienne peu de demandes de reddition de comptes, notamment du bas vers le haut. Par ailleurs, les revenus tirés de la forêt ont beau être très substantiels, les investissements liés à la gestion de la forêt et leurs effets ne font pas non plus l'objet d'une surveillance particulière. Globalement, pour améliorer la gouvernance de la forêt, il est nécessaire de renforcer les rapports de confiance qui eux-mêmes doivent inciter la société à demander davantage de transparence.

La gestion participative de la forêt est un outil qui peut renforcer les rapports de confiance grâce à une relation réciproque entre les citoyens (qui y trouvent des avantages tangibles avec la propriété, l'accès et les revenus de la forêt) et l'Etat (qui bénéficie des taxes sur les ressources et des économies réalisées grâce au transfert de la gestion). Mais il est important que ces initiatives de gestion participative soient mises en place rapidement avec le transfert correspondant des droits de propriété des terres. Comme la fiscalité risque d'être au centre des rapports de confiance, il est nécessaire de trouver d'autres dispositifs fiscaux dans le cas où le transfert de propriété s'accompagne du droit des communautés de retenir 100 % des revenus. Il serait également bon que les projets de gestion participative impliquent d'autres instances de la société rurale (par exemple les institutions religieuses, les secteurs de l'éducation, de l'agriculture et de la santé).

La corruption naît en général là où la surveillance ou les dispositions institutionnelles sont insuffisantes, dispositions qui à l'inverse favorisent des modes de fonctionnements organisés, cohérents, responsables et transparents. En Tanzanie, la corruption liée aux activités forestières a été accentuée par le faible niveau de transparence *horizontale* (dans les relations intra gouvernementales). En même temps, le gouvernement a beaucoup de mal à contrôler le commerce de bois par manque de capacités. Il serait souhaitable que

les différents services gouvernementaux concernés travaillent davantage les uns avec les autres. Ainsi, la collecte des recettes forestières pourrait être effectuée en collaboration avec la Direction des impôts tanzanienne (ou en utilisant des sous-traitants). Les règles relatives au commerce de bois seraient mieux respectées si la police, les douanes et d'autres institutions chargées de faire respecter la loi s'impliquaient davantage. Divers organismes tels que les commissions publiques d'éthique, les comités de surveillance parlementaires, le bureau pour la prévention et la lutte contre la corruption pourraient s'impliquer davantage afin d'augmenter la transparence et de réduire la corruption. Cela permettrait également d'aider à régler certains problèmes liés aux contraintes de capacité.

La transparence horizontale a souffert pendant de nombreuses années de conflits d'intérêt et de la concurrence autour des revenus de l'activité forestière entre deux ministères impliqués dans la gestion de la forêt : l'un au niveau du gouvernement central (le MNRT) et l'autre au niveau des gouvernements locaux (le PO-RALG). Le manque de clarté dans la définition des rôles et des mandats de chacun a encore ajouté à la confusion. Tout cela a nui entre autres à l'efficacité de la planification, à la collecte des recettes, au respect des lois et aux actions disciplinaires (Milledge *et al.* 2007). La gestion décentralisée de la forêt nécessite d'établir clairement et de communiquer à tous les responsabilités et les liens opérationnels entre le MNRT et le PO-RALG.

Il existe également une transparence *externe* qui s'applique aux relations entre les gouvernements et les entités internationales. Les produits forestiers sont exportés partout dans le monde. Pourtant, il y a encore relativement peu de demandes concernant la légalité des origines. Les autorités des pays importateurs (ex : UE, USA, Chine) pourraient être plus strictes et demander à vérifier la légalité des bois tropicaux fournis par la Tanzanie. La Convention sur le commerce international des espèces animales et végétales en danger (CITES) a le pouvoir de renforcer les contrôles et la surveillance sur le négoce international de bois. Il serait souhaitable que les espèces commercialisées par la Tanzanie fassent l'objet d'une évaluation afin de figurer sur la liste du CITES, un excellent outil pour encourager le commerce durable.

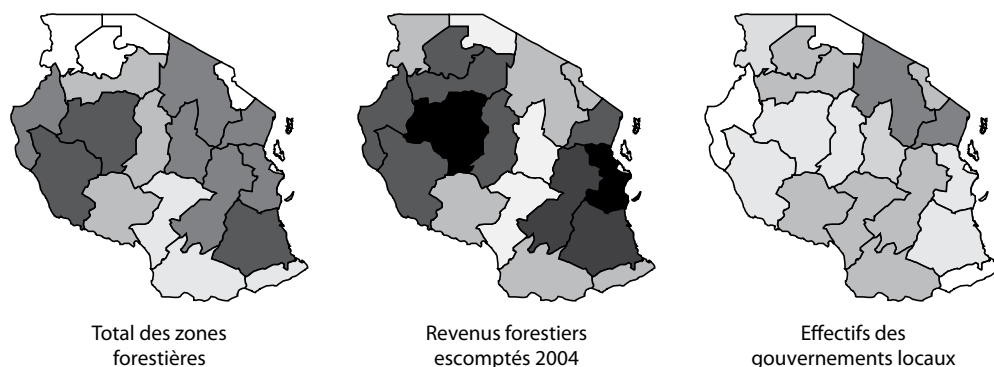


Figure 14.3 Les zones forestières, les revenus et les effectifs par région

Source : Milledge *et al.* 2007

Par ailleurs, bien que le commerce du bois attire de plus en plus d'investisseurs étrangers, la demande de responsabilité sociale et environnementale reste relativement faible. Les autorités tanzaniennes devraient collaborer avec les principaux pays importateurs de bois afin de mettre au point, pour l'ensemble du secteur, des normes, des codes de conduite volontaires et d'autres initiatives bilatérales, ceci afin de garantir la légalité, la durabilité et l'éthique sociale.

Comment résoudre efficacement le problème de la corruption active ?

Passer de solutions techniques à une approche centrée sur les personnes

Comme nous venons de le voir, la première stratégie à adopter est de réduire les opportunités de corruption. Une autre stratégie, toute aussi importante mais souvent négligée, consiste à réduire le penchant pour la corruption, généralement causé par un manque de valeurs morales ou de motivation. Pour cela, il est nécessaire d'améliorer la gestion des ressources humaines afin de limiter les tâches multiples et les carences chez les fonctionnaires des forêts (en jouant sur les responsabilités des employés, les possibilités d'externalisation et les niveaux d'encadrement), et de renforcer la motivation.

Le rôle de l'encadrement dans la motivation et les valeurs morales ne doit pas être sous-estimé. Du fait du contexte social, un bon encadrement peut avoir bien plus d'influence que toutes les autres solutions de gestion des ressources humaines. Par exemple, il est fréquent en Tanzanie que le népotisme soit perçu comme naturel et que le favoritisme ne passe pas pour une forme de corruption, même lorsque les conflits d'intérêts sont évidents. Par ailleurs, la participation à un commerce illégal de bois et les actes de corruption dans le secteur forestier ne sont pas considérés comme spécialement graves par la plupart des habitants du sud tanzanien. Ces facteurs, si on y ajoute un grand respect pour les anciens et pour la position sociale, peuvent facilement devenir un sérieux obstacle à une bonne gouvernance de la forêt. Un encadrement fort à tous les niveaux peut aider à modifier les perceptions, les valeurs morales et la motivation. Et bien sûr, les déclarations publiques faites en 2007 au niveau présidentiel et ministériel ont aidé à mettre en avant les problèmes de corruption dans le secteur forestier.

Mesures globales pour résoudre les problèmes de corruption dans le secteur forestier

Khan *et al.* (2005) ont indiqué que la principale raison pour laquelle les nombreuses stratégies anti-corruption avaient échoué en Tanzanie était « qu'elles ignoraient l'interdépendance des différents types de corruption ». Au sein du secteur forestier, la plupart des tentatives pour enrayer la corruption se sont concentrées sur les bakchichs et les autres formes de corruption bureaucratiques, c'est-à-dire sur les formes les plus évidentes et faciles à combattre à court terme. Or, ces interventions ciblées risquent de déplacer la corruption et de lui faire prendre des formes plus graves. Avec l'émergence de groupes organisés de hauts fonctionnaires, y compris des membres de l'exécutif, impliqués dans des activités liées au commerce de bois, le spectre d'une corruption politique de plus en plus influente plane sur le secteur. C'est pourquoi il est important de développer des approches globales afin de prévenir un scénario pire encore, où le contrôle des ressources

forestières serait étroitement lié à des factions politiques, avec pour conséquence des décisions et une gestion à plus court terme encore, et des formes de corruption difficiles à inverser.

Etant donné le processus de décentralisation en cours, l'accroissement de la valeur des ressources forestières et l'émergence de factions rivales au sein du MNRT, il est important que les efforts de lutte contre la corruption s'assurent que les personnes impliquées dans la corruption ne sont pas les mêmes qui conduisent les stratégies anti-corruption. Par ailleurs, il est évident que les décisions à court terme prises par les factions à la tête des ministères chargés de la gestion des ressources ne servent pas les intérêts nationaux. Enfin, il est prouvé (voir tableau 2) que la corruption forestière s'étend bien au delà des ministères concernés, même si c'est surtout le MNRT qui est pointé du doigt. Ainsi, la direction du FBD a été entièrement renouvelée en décembre 2007 (le quatrième changement de direction significatif en quatre ans). Mais s'il est courant de pointer du doigt l'un ou l'autre, accepter une responsabilité commune et adopter une approche collective reste difficile. Ce scénario ne contribue pas à créer un climat de confiance et la démoralisation qui s'ensuit augmente encore la tendance à s'engager dans des activités de corruption. Une approche globale pour résoudre les problèmes de corruption requiert des efforts de la part et en direction de différents acteurs (et non pas de la part et en direction des seuls ministères concernés).

Comment maximiser les opportunités de développement durable dans le commerce du bois ?

Une vision nationale à long terme pour le commerce et l'investissement dans le secteur forestier

Pour atteindre des objectifs de développement plus larges encore, il faudrait développer une vision spécifique, transversale et à long terme s'articulant autour de l'ensemble des activités liées à la forêt. Une telle vision (sur 30 à 50 ans) devrait s'intéresser à la composition des différents organes de gestion de la forêt, aux accords sur la propriété et les investissements, au niveau de production de grumes nécessaire pour répondre à la demande et aux niveaux d'investissement requis.

Ce type de vision à long terme est très important si l'on veut s'assurer que les prévisions, la planification, la réponse aux évolutions du marché international du bois vont bien dans le sens d'une amélioration de la société. Alors que de plus en plus de pays rivalisent pour passer des accords bilatéraux avec les pays africains pour le commerce et les investissements, il est absolument impératif d'avoir une vision nationale qui guide ces accords. Sinon, la Tanzanie continuera à être à la merci des puissants pays importateurs ou d'autres intérêts ou droits acquis. Ceci est probablement vrai pour toutes les activités liées à l'exploitation des ressources naturelles.

Le développement de ce type de vision à long terme nécessitera une meilleure coordination au plan national entre les secteurs responsables de la gestion des ressources naturelles, de la planification économique et de la délégation des responsabilités. La question des forêts

n'est pas du ressort de l'union, cependant, si les politiques diffèrent entre Zanzibar et le continent, cela risque d'entraver les contrôles sur le commerce des produits forestiers. L'harmonisation des politiques à l'échelle de la nation est donc nécessaire pour parvenir à s'entendre sur une politique à long terme pour le commerce et les investissements dans le secteur forestier.

Préparer les communautés rurales à la libéralisation des marchés

Faire en sorte que le pays dispose des capacités suffisantes au niveau national pour faire face à la dynamique des marchés de ressources naturelles est impératif. Mais qu'en est-il des capacités d'adaptation du monde rural ? On sait combien il est important que les communautés rurales puissent bénéficier des opportunités offertes par l'exploitation des forêts, et on sait les espoirs qui ont été placés dans la gestion participative. Or, une question demeure, celle de savoir si les modèles *sociaux* de gestion de la forêt fonctionneront dans un environnement de marché libéralisé, globalisé et basé sur des principes *économiques*.

La mondialisation du commerce du bois n'est pas seulement le fruit de la transformation des principaux marchés et des liaisons commerciales. En Tanzanie même, les processus de décentralisation, de privatisation et de libéralisation du marché ont créé des opportunités pour le commerce et l'investissement dans le secteur forestier. Ces évolutions ont également élargi le champ des possibles en termes d'administration et de gestion, et ont notamment permis la création des projets de gestion participative de la forêt (sous la houlette des autorités locales).

Malheureusement, ces projets ne sont pour l'instant à la hauteur ni des attentes ni des potentiels du sud tanzanien. La plupart des expériences montrent que la gestion participative rencontre de nombreux freins tels des intérêts concurrents et un sens des affaires insuffisant. Cependant, on a constaté que là où elle était mise en place, la gestion participative permettait de renforcer la gouvernance au niveau local (Mkwizu et Milledge 2007). Le monde rural doit faire face à de nombreux problèmes parmi lesquels d'une part, la difficulté à comprendre les rôles, les responsabilités et les avantages de l'autonomisation dans un marché potentiellement international, et d'autre part, les écarts de communication entre les différents acteurs, tout ceci rendant difficile la transparence (sociétale) verticale.

De façon générale, la mise en place de la gestion participative dans le sud tanzanien s'est faite plutôt lentement (et à coûté cher). Il est arrivé dans certains endroits que, lorsque le partenariat entre le village et l'intendant chargé de l'administration tardait trop, des villageois lassés d'attendre aient, par provocation, saisi la première occasion qui se présentait pour réaliser des opérations à court terme leur assurant des profits rapides. Il est donc important pour tous les acteurs intervenant dans les projets de gestion participative d'accélérer la délégation de la gestion forestière. Car c'est seulement à ce moment là que les communautés villageoises acquerront officiellement le droit de propriété et le contrôle sur les ressources de leur forêt. Il sera alors important de développer les compétences permettant de créer des micro entreprises rurales.

Conclusions

Bien que le commerce du bois offre de formidables opportunités pour générer des bénéfices équitables et largement répartis, ces dernières années, les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances, tout particulièrement dans le sud de la Tanzanie. Un taux très élevé d'irrégularités dans l'exploitation et le commerce du bois a eu des répercussions financières importantes du fait de la perte de recettes pour l'Etat. La récolte du bois a atteint des niveaux beaucoup trop élevés, entraînant une dégradation considérable de la forêt et mettant à mal les possibilités d'exploitation durable sur le long terme.

Dans le même temps, on n'a pas constaté d'amélioration significative du développement humain dans la plupart des zones où les arbres étaient récoltés et vendus à l'exportation. Le chevauchement des zones de peuplement et des zones forestières est particulièrement net dans le sud de la Tanzanie où certaines des populations les plus pauvres vivent dans des zones boisées très riches (voir l'article présenté dans cet ouvrage par Blomley *et al.*). Dans la plupart des cas, ce ne sont pas les forêts qui agissent comme des pièges à pauvreté, mais plutôt les pauvres qui se laissent piéger par des circonstances qui leur échappent.

Des influences négatives générées par la concurrence pour les ressources naturelles, l'insuffisance des contrats d'administration et une corruption active très répandue se sont révélées être des freins importants à l'amélioration de la gouvernance de la forêt. Cette situation a encore été accentuée par la libéralisation du marché, la décentralisation, la délégation des pouvoirs politiques et la mutation des marchés internationaux et des circuits de transport.

Des initiatives nationales et régionales telles que l'African Forest Law Enforcement and Governance (AFLEG), ont établi une liste indicative d'actions destinées à améliorer la gouvernance des forêts. Bien que ces actions indicatives demandent toutes de réels efforts, nous nous contenterons dans cet article d'insister sur quelques points clés.

Alors que les stratégies basées sur le respect des lois restent indispensables pour améliorer la gouvernance de la forêt, l'expérience a montré qu'il fallait également accorder davantage d'attention aux mesures non réglementaires. Les approches incitatives sont essentielles pour supprimer les obstacles à une bonne gouvernance de la forêt. Les approches globales sont nécessaires pour faire face à des problèmes tels que la corruption qui s'avèrent très complexes du fait de leur étendue et des acteurs impliqués.

A un plus haut niveau, il sera nécessaire de planifier et de réfléchir à plus long terme aux perspectives économiques liées à la forêt, non seulement pour le commerce du bois mais également pour d'autres industries extractives. Cette vision doit prendre en compte des aspirations à la fois politiques, économiques et sociales et profiter au mieux des opportunités internationales. Si cette réflexion à long terme n'est pas menée et si des jalons ne sont pas posés, il y a de fortes chances pour que le commerce du bois et les investissements réalisés dans le secteur forestier ne respectent pas les objectifs de développement durable du pays.

Références

- Adams, M. 2004 State of play for tropical timber. ITTO Tropical Forest Update 14/4, 2004.
- ITTO 2005 Annual review and assessment of the world timber situation 2004. Document GI-7/04.
- Khan, M.H. et Gray, H. 2005 State weaknesses in developing countries and strategies of institutional reform – Operational implications for anti-corruption policy and a case study of Tanzania.
- Maal, S.J. 2007 Tax and governance in Tanzania. Masters thesis, Economic Theory and Econometrics, Department of Economics. University of Oslo : Oslo, Norvège.
- Milledge, S.A.H. et Kaale, B. 2005 Bridging the gap: Linking timber trade with infrastructural development in southern Tanzania – Baseline data before completion of the Mkapa bridge. TRAFFIC East/Southern Africa : Dar es Salaam, Tanzanie.
- Milledge, S.A.H. et Elibariki, R. 2005 The status of logging in southern Tanzania. TRAFFIC East/Southern Africa : Dar es Salaam, Tanzanie.
- Milledge, S.A.H., Gelvas, I.K. et Ahrends A. 2007 Forestry, governance and national development: Lessons learned from a logging boom in southern Tanzania. TRAFFIC East/Southern Africa, Tanzania Development Partners Group, and Ministry of Natural Resources and Tourism : Dar es Salaam, Tanzanie.
- Mkwizu, Y. et Milledge, S. 2007 Can participatory forest management assist with local level forest governance? *The Arc Journal* 21: 28-30.
- Rutashobya, L. 2004 Fiduciary risk assessment for the provision of direct budgetary support in Tanzania. DFID : Dar es Salaam, Tanzanie.
- Thornton, A. 2005 Chinese involvement in African illegal logging and timber trade. Paper presented to the US House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations. Environmental Investigation Agency, USA.
- UNDP 2007 Human development report 2007/2008. United Nations Development Programme, USA. ISBN 978-0-230-54704-9.
- White, A., Sun, X., Canby, K., Xu, J., Barr, C., Katsigris, E., Bull, G., Cossalter, C. et Nilsson, S. 2006 China and the global market for forest products: Transforming trade to benefit forests and livelihoods. *Forest Trends* : Washington, DC. 31pp.

Chapitre 15

Les processus AFLEG et FLEGT et les enjeux de la gouvernance forestière dans les pays africains exportateurs de bois tropicaux

J.K. Gasana et J.M. Samyn

Résumé

Depuis le lancement d'un programme d'action pour les forêts en 1998 par le G8, la question de l'abattage illégal et celle du rôle des consommateurs de bois d'œuvre sur les marchés mondiaux – veiller à l'origine du bois commercialisé qui doit provenir de sources durables – font l'objet d'une attention de plus en plus soutenue. Un certain nombre de processus et d'initiatives ont été engagés aux niveaux régional et sous-régional et à l'échelle mondiale afin de promouvoir le dialogue et la coopération internationale pour lutter contre l'abattage et le commerce illégaux de bois d'œuvre et améliorer la gouvernance dans le secteur forestier. Au nombre de ces processus et initiatives figurent les processus FLEG (*Forest Law Enforcement and Governance* – application des législations forestières et gouvernance) appuyés par la Banque Mondiale et le processus FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade* - application des législations forestières, gouvernance et commerce) de l'Union Européenne. Sur le continent africain, au cœur de cette étude, cela s'est traduit par des actions conjointes pour promouvoir le respect des législations forestières et la gouvernance du secteur forestier. Cette coopération a permis de déclencher le processus AFLEG (*African Forest Law Enforcement and Governance* – application des législations forestières et gouvernance en Afrique) en 2003, à l'origine d'une dynamique regroupant le secteur public, la société civile et le secteur privé qui unissent leurs efforts pour faire respecter les législations forestières et améliorer la gouvernance du secteur forestier. Dans l'étude qui suit, les auteurs décrivent brièvement les résultats découlant de la coopération entre ces différents secteurs ainsi que les enjeux existant au niveau régional et au sein des programmes bilatéraux.

Contexte

Une gouvernance peu efficace des ressources forestières est l'une des causes les plus importantes du déboisement des forêts tropicales, ce qui entraîne des pratiques illégales, y compris le défrichement des forêts pour les transformer en terres agricoles. En mai 1998, le G8 a lancé un programme d'action pour les forêts prioritairement axé sur l'élimination

de l'abattage et du commerce illégaux du bois et visant à compléter les actions entreprises aux niveaux régional et international. Depuis lors, la question des coupes illégales et celle du rôle des consommateurs de bois d'œuvre sur les marchés mondiaux font l'objet d'une attention accrue. Un certain nombre de programmes et d'initiatives ont été encouragés à l'échelle mondiale et aux niveaux régional et sous-régional pour favoriser le dialogue et la coopération internationale dans la lutte contre l'abattage et le commerce illégaux du bois et améliorer la gouvernance du secteur forestier. Au nombre de ces programmes et initiatives figurent: le programme FLEG, appuyé par la Banque Mondiale, qui a constitué en 2001 la première réaction de la communauté internationale aux activités d'exploitation illégales dans le secteur forestier; et le processus FLEGT de l'UE, qui s'est concrétisé en 2003 par la mise en place d'un Plan sur l'application des législations forestières, la gouvernance et le commerce incluant des actions menées en coordination et avec l'appui des processus FLEG, du Partenariat des forêts pour l'Asie (*Asian Forest Partnership*), du Partenariat des forêts du Bassin du Congo (PFBC), et des activités régionales de la FAO et de l'OIBT en matière d'application des législations forestières et de gouvernance.

Le processus FLEG pour l'Afrique (AFLEG) s'est progressivement constitué avec l'appui de la Banque Mondiale, des gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique puis d'autres partenaires. Il vise à promouvoir le dialogue et la coopération au niveau international pour lutter contre l'abattage et le commerce illégaux du bois et améliorer la gouvernance dans le secteur forestier ainsi qu'à créer un « espace » politique et fournir les moyens techniques grâce auxquels il sera possible de s'attaquer à la question des coupes illégales et du commerce illégal du bois d'œuvre et autres produits forestiers. Mis en œuvre par les gouvernements en partenariat avec les parties prenantes les plus importantes de la société civile et du secteur privé afin de mobiliser les efforts de tous pour entamer une action commune, il cherche à s'aligner sur les institutions et processus sous-régionaux déjà en place pour assurer la continuité, la pérennité et l'intégration des mécanismes et programmes existants. Dans cette étude, les auteurs présentent un résumé des résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre de cette coopération, au niveau régional mais aussi à celui des programmes bilatéraux.

Consciente de l'existence d'une opinion publique de plus en plus inquiète des conséquences socio-économiques et écologiques de l'abattage illégal et du commerce y afférent dans le monde, la Commission Européenne a adopté le processus d'application des législations forestières et de la gouvernance et du commerce dans le secteur forestier (FLEGT), qui est devenu le principal mécanisme de coordination des Etats membres de l'UE pour traiter les questions liées aux forêts dans les pays en développement producteurs de bois. Le FLEGT a été créé pour appuyer les actions menées au titre du FLEG, processus engagé par la Commission pour combattre l'exploitation illégale grâce à l'élaboration d'un plan d'action. En avril 2002, la Commission a organisé un atelier international pour débattre de la façon dont l'UE devrait mener le combat contre l'exploitation illégale. Au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesburg la même année, la Commission avait exprimé sa volonté d'engager le combat contre l'abattage illégal et le commerce y afférent de bois illégalement récolté.

Processus AFLEG et FLEGT : une brève introduction

AFLEG

La première conférence ministérielle sur l'application des législations forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG) a eu lieu à Yaoundé, Cameroun, du 13 au 16 octobre 2003 sous la double houlette du gouvernement du Cameroun et de la Banque Mondiale. Les objectifs de la conférence étaient d'échanger des opinions et des idées sur la gouvernance des forêts, d'examiner des thèmes prioritaires comme notamment l'exploitation illégale des forêts et du commerce y associé en Afrique et de déterminer les façons dont les diverses parties prenantes pourraient traiter ces questions, y compris par la conclusion de partenariats entre producteurs et consommateurs, en y associant les bailleurs, la société civile et le secteur privé. La conférence a publié une déclaration ministérielle et un plan d'action AFLEG qui mettent l'accent sur la nécessité de procéder à des réformes institutionnelles et politiques, notamment : renforcer les capacités ; veiller à l'application et au suivi des législations, à la conservation de la faune et de la flore sauvages, à la gestion des forêts, à la mobilisation des ressources financières destinées aux communautés dépendant des ressources forestières pour diminuer les activités d'exploitation illégales ; promouvoir la coopération entre institutions chargées d'assurer le respect des législations à l'intérieur d'un même pays et d'un pays à l'autre (création de groupes de travail sous-régionaux) ; associer les communautés locales à la prise de décision, sensibiliser l'opinion à l'impact de l'abattage illégal et du commerce y afférent et promouvoir la mise en œuvre des objectifs AFLEG dans le cadre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et autres processus.

Afin de réactiver le processus, resté plusieurs mois en sommeil après la conférence ministérielle, l'UICN, agence de facilitation de la conférence sur les écosystèmes forestiers humides de l'Afrique centrale (CEFDHAC), a organisé avec le DFID en janvier 2005, une série d'ateliers nationaux de sensibilisation et de consultation à Libreville (Gabon), Yaoundé (Cameroun), Kinshasa (RDC) et Brazzaville (Congo). Ces ateliers ont ouvert la voie à la réunion de consultation tripartite du Bassin du Congo qui s'est tenue à Brazzaville le 29 janvier 2005 dans le but d'inclure les questions AFLEG à l'ordre du jour du Sommet des Chefs d'Etat de l'Afrique centrale en février 2005. L'objectif en était de mobiliser les parties prenantes à différents niveaux afin de préparer des plans d'action comportant des listes d'actions concrètes prioritaires.

Prenant en compte l'évolution de la situation, la Banque a organisé en juillet 2005, en coopération avec le gouvernement du Gabon et la Commission des forêts de l'Afrique centrale (COMIFAC), une réunion sous-régionale dont les objectifs étaient les suivants :

1. Aider à modifier le point de vue largement répandu selon lequel le programme AFLEG est une approche de haut en bas (*top-down*) et un effort imposé par les bailleurs ;
2. Adopter des actions pratiques dans l'immédiat et à moyen terme aux niveaux national et régional.

Six pays présents à la conférence ministérielle et membres de la COMIFAC ont participé à cette initiative pilote sous-régionale pour réactiver le programme AFLEG : Burundi, Cameroun, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Gabon et République du Congo. La réunion a recommandé de créer un groupe de travail sous-régional au sein de la CEFDHAC. Un autre atelier a été organisé en décembre 2005 par l'UICN et la GTZ pour examiner le mandat initial du groupe de travail, élaborer un plan d'action et assurer l'intégration du « Plan de convergence » de la COMIFAC dans le processus FLEG.

En novembre 2006, la première réunion du groupe de travail s'est tenue à Bangui, RCA, à l'initiative du Secrétariat exécutif de la COMIFAC pour constituer une *task force* sous-régionale AFLEG/FLEGT, Bangui, RCA, axée sur l'élaboration d'un plan d'action visant à mettre en œuvre le plan de convergence de la COMIFAC. Il en est résulté un plan de travail AFLEG/FLEGT chargé des actions suivantes (COMIFAC 2006) :

- Appuyer le réseau régional des parlementaires (REPAR) dans les pays du bassin du Congo.
- Piloter le suivi des forêts des tierces parties indépendantes au Gabon et en RDC.
- Appuyer les ONG locales qui surveillent les bénéfices sociaux liés aux « contrats de bénéfices sociaux » inclus dans les contrats de concessions octroyés dans plusieurs pays du Bassin du Congo.

En janvier 2007, un atelier régional sur l'application des législations forestières en Afrique centrale, organisé conjointement par la COMIFAC, la FAO et l'OIBT a été accueilli par le gouvernement du Gabon à Libreville. Plus de 60 participants représentant les administrations des forêts et de la faune et de la flore sauvages, les organisations non gouvernementales et le secteur forestier privé des dix pays membres de la COMIFAC (Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe et Tchad) y ont assisté ainsi que des représentants des organisations régionales et des partenaires en développement. L'objectif en était de promouvoir un dialogue multi-acteurs général et un échange d'expériences entre les pays membres de la COMIFAC sur les meilleures pratiques à mettre en place pour améliorer l'application des législations dans le secteur forestier. Au nombre des principaux résultats attendus figuraient une meilleure appropriation du processus d'application des législations forestières dans la sous-région de l'Afrique centrale, un renforcement de la volonté de coopération entre secteurs public et privé et société civile et une prise de conscience de la nécessité d'engager des actions concrètes, l'une des actions prioritaires consistant notamment à revoir et harmoniser les politiques et législations nationales relatives aux forêts en veillant à obtenir la participation de toutes les parties prenantes. Il convient de noter que la Banque Mondiale n'a pas encore appuyé d'activités similaires liées au processus AFLEG en Afrique de l'Ouest.

Le processus FLEGT de l'Union Européenne

Consciente de l'inquiétude croissante que suscitent dans l'opinion publique les conséquences socioéconomiques et environnementales de l'abattage illégal et du commerce

en découlant dans le monde entier, la Commission Européenne a adopté le processus d'application des législations forestières, de la gouvernance et du commerce (FLEGT) qui est devenu le principal mécanisme de coordination des pays membres de l'UE pour traiter les questions liées aux forêts dans les pays en développement producteurs de bois. Le FLEGT soutient ainsi les actions engagées par la Commission Européenne au titre du FLEG pour combattre l'exploitation illégale dans le secteur forestier. En avril 2002, elle organisait un atelier international pour examiner la façon dont l'UE pourrait lutter contre ces pratiques et, la même année, exprimait au SMDD à Johannesburg sa volonté de combattre l'abattage illégal et le commerce y associé du bois illégalement récolté.

Afin d'assurer le suivi de l'engagement pris au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), la Commission a publié en mai 2003 le Plan d'action de l'UE pour le FLEGT (Commission des Communautés Européennes 2003) qui préconise une nouvelle approche pour lutter contre l'abattage illégal en reliant l'effort de bonne gouvernance dans les pays en développement aux instruments juridiques et à l'effet de levier induit par le marché intérieur de l'UE. Il y a lieu de relever deux éléments essentiels au cœur de ce Plan : le soutien apporté à une meilleure gouvernance dans les pays producteurs de bois et la création d'un programme d'octroi de licences d'importation, dans l'Union Européenne, de bois légalement récolté uniquement. La mise en œuvre de ce programme serait volontaire mais aurait un caractère contraignant grâce à tout un réseau de partenariats entre pays partenaires producteurs de bois, une autre suggestion de la Commission étant de coopérer avec d'autres grands marchés consommateurs comme les Etats-Unis et le Japon pour faire cesser le commerce du bois illégalement récolté. Plusieurs types d'action ont ainsi été proposés dans différents domaines comme, notamment :

- coopérer pour le développement en ciblant l'abattage illégal dans les pays producteurs ;
- prendre des mesures politiques pour lutter contre l'importation, dans l'Union Européenne, de bois illégalement récolté ;
- mettre en place des marchés publics pour garantir les achats en bois provenant de sources légales ;
- encourager les initiatives du secteur privé ;
- instituer des sauvegardes en matière de financements et d'investissements ; et
- examiner les questions liées au bois de conflit (*conflict timber*).

Diverses mesures ont également fait l'objet des débats, notamment :

- l'apport d'un soutien pour favoriser une meilleure gouvernance et renforcer les capacités des pays producteurs de bois ;
- l'élaboration d'accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois pour prévenir l'importation de bois illégalement exploité sur le marché de l'UE ; et
- la multiplication des efforts tendant à réduire l'importation, dans l'Union Européenne, de bois illégalement récolté et à décourager les investissements d'institutions européennes pouvant constituer des incitations à l'abattage illégal.

De toutes les mesures proposées dans le plan d'action, la conclusion d'accords de partenariat volontaires (APV) est la plus déterminante. En effet, les APV se négocient à l'échelon bilatéral entre la Communauté Européenne et les pays producteurs de bois intéressés. Le but en est d'assurer, au titre des conditions stipulées dans le système d'octroi de licences, que seuls des produits en provenance de sources d'approvisionnement légales seront exportés dans l'Union Européenne par les pays partenaires producteurs de bois. Concomitamment, il existe une tentative pour exclure des marchés de l'UE tous les produits ligneux illégalement abattus et commercialisés. Le système d'octroi de licences a été adopté en vertu d'un règlement du Conseil en décembre 2005.

Au moment de conclure un accord de partenariat volontaire, les parties doivent indiquer les facteurs clés qui sont nécessaires pour mettre en œuvre le système de licences et peuvent inclure notamment :

- les lois et règlements à examiner pour décider du statut (légalité ou illégalité) à accorder lors de l'octroi de la licence ;
- les arrangements institutionnels sur lesquels se fonde le système ;
- le degré d'indépendance du système de vérification de la légalité du produit à tous les stades de la filière bois.

En outre, l'UE a aussi adopté un nouveau système d'octroi de licences pour le bois qui devrait permettre d'identifier les produits forestiers récoltés et importés légalement. Pour obtenir l'autorisation d'accès à l'UE, tout produit forestier ligneux importé d'un pays producteur de bois ayant souscrit à un APV doit être accompagné d'une licence légale valablement délivrée.

Des APV sont actuellement en cours de négociation entre l'UE et des pays producteurs et exportateurs de bois intéressés, le processus ayant atteint un stade plus avancé dans le cas du Cameroun, du Ghana, de l'Indonésie et de la Malaisie. Il y a d'ailleurs lieu de relever que la Commission Européenne a entamé des négociations formelles en matière d'APV avec le Ghana et le Cameroun et qu'un dialogue substantiel est engagé avec la Malaisie et l'Indonésie. Des discussions préliminaires se sont déroulées avec la République démocratique du Congo (RDC), la République du Congo et le Gabon.

En décembre 2006, l'UE a ouvert un processus de consultation en vue d'examiner diverses options de recours à des législations spécifiques qui interdiraient l'importation de bois et de produits ligneux illégaux dans l'Union Européenne. Il a été mis fin au processus de consultations en mars 2007 et les résultats ainsi qu'une évaluation de l'impact de cette étude sur les diverses options législatives seront publiés fin 2007.

Le premier Forum de l'Afrique centrale sur le processus FLEGT s'est tenu les 3 et 4 juillet 2007 à Brazzaville, Congo. Les objectifs en étaient les suivants :

- informer les parties prenantes (administrations, ONG, secteur privé) sur le processus FLEGT ;

- tirer parti de l'expérience acquise par les pays déjà engagés dans le processus FLEGT ;
- identifier les prochains stades de développement des APV.

Une centaine de délégués gouvernementaux des pays membres de la COMIFAC, des représentants des organisations internationales, des ONG et du secteur privé ont participé à la réunion. L'assemblée a relevé un certain nombre de points. Tout d'abord il est clairement apparu que le Cameroun avait davantage progressé que les autres pays d'Afrique centrale, le démarrage du processus de négociation de l'APV avec l'UE étant d'ailleurs prévu en août 2007 grâce à la filière bois adéquate dont dispose ce pays qui s'est aussi doté d'un bon accès aux informations concernant les lois et réglementations nationales. Le Gabon, le Congo et la RCA ont manifesté leur volonté de s'engager dans le processus FLEGT en envoyant des lettres d'intention à l'UE. La RDC n'a pas encore formulé de déclaration d'intérêt.

Différences et synergies possibles entre les processus AFLEG et FLEGT

Comme cela a déjà été mentionné, l'AFLEG est l'un des processus FLEG qui est appuyé par la Banque Mondiale, un certain nombre de gouvernements et d'autres parties prenantes. A l'instar des autres processus FLEG, il englobe aussi bien la conformité avec la loi que la légalité ou la gouvernance. Aborder la question de la légalité suppose qu'il conviendra de définir les activités clandestines illégales et de comprendre les causes profondes de la clandestinité (illégalité) et de ses conséquences. Aborder celle de la gouvernance signifie qu'il faudra examiner les règles et institutions qui régissent les forêts nationales et en déterminent l'évolution et les conséquences (ceux qui y gagnent et ceux qui sont lésés). Une « bonne » gouvernance des forêts est celle qui est la mieux adaptée, sur le plan de la transparence, de l'équité et de la pérennité, aux besoins et objectifs de la population et des différentes parties constitutives d'un pays en matière de ressources forestières. Pour assurer une bonne gouvernance, il s'agit de déterminer qui détient le pouvoir au gouvernement, qui est responsable et dans quelle mesure les décideurs rendront des comptes aux citoyens et réciproquement. Les processus AFLEG et FLEGT doivent prendre en compte tout ce qui touche à la légalité et à la gouvernance.

La principale différence tient à ce que les processus FLEG sont essentiellement des approches axées sur l'offre et ce, afin de faire diminuer l'abattage illégal à la source tandis que le plan d'action du FLEGT cible aussi bien l'offre – en fournissant une aide aux pays producteurs – que la demande – en tentant de réduire le commerce du bois illégalement récolté à destination de l'UE. Le Plan d'action FLEGT définit une approche nouvelle et innovante pour contrer l'abattage illégal en associant une bonne gouvernance dans les pays en développement aux instruments du commerce légal et à l'effet de levier induit par le marché intérieur de l'UE. Le FLEGT utilise la demande en la combinant aux activités des pays exportateurs pour décourager les exportations de bois d'origine illégale et favoriser

les exportations d'origine légale. Il est généralement admis que le programme FLEG a contribué à créer les conditions propices à la concrétisation de l'initiative de l'UE.

Selon A. Contreras,¹ il est aussi possible de tirer parti des synergies existant entre les initiatives FLEG et FLEGT. Les premières (FLEG) ont jusqu'ici largement ciblé les pays producteurs touchés par l'abattage illégal. Le processus FLEG a toujours mis l'accent sur le renforcement de la gouvernance du point de vue de l'offre (en matière d'abattage et de commercialisation du bois). Le programme FLEGT encourage une gestion de la demande sur le marché de l'UE tout en préconisant l'adoption de mesures dans les pays exportateurs pour améliorer les systèmes en place et la capacité institutionnelle de ces pays à satisfaire aux conditions imposées en matière de légalité sur le marché européen. Comme le processus FLEG devrait progressivement évoluer à l'avenir pour renforcer les actions menées au niveau national, il devrait y avoir de meilleures chances de collaboration et de création de synergies entre les deux processus englobant aussi bien l'offre que la demande.

Organisé du 5 au 10 juillet 2007 à Brazzaville, Congo, avec le soutien financier de la GTZ et de la Coopération française, l'atelier sous-régional de la *task force* AFLEG/FLEGT témoigne de cette meilleure intégration entre les processus AFLEG et FLEGT. Pendant les cinq jours de réunion de l'atelier dont l'objectif était de faire mieux comprendre les concepts AFLEG et FLEGT aux membres de la *task force* AFLEG/FLEGT pour l'Afrique centrale, l'accent a été mis sur : (i) les concepts et instruments relatifs aux processus AFLEG, FLEGT et à la gouvernance ; (ii) les liens entre le plan de convergence de la COMIFAC et l'AFLEG ; et (iii) une réflexion sur un processus d'apprentissage approprié pour organiser la mise en route de la *task force* sous-régionale.

Principaux succès obtenus au titre des processus AFLEG et FLEGT

Sensibilisation, acquisition des connaissances et renforcement des capacités

L'inquiétude générale suscitée dans de nombreux pays africains par les activités d'exploitation illégales se déroulant dans le secteur forestier s'est traduite par l'organisation d'une conférence ministérielle et la formulation d'une déclaration signée par les différents pays participant à la conférence. On peut considérer qu'il s'agit d'un premier engagement politique important et d'un bon tremplin de départ pour toute action future. Cette démarche a ouvert la voie aux efforts visant à lutter contre l'exploitation illégale et à améliorer la gouvernance dans le secteur forestier, associant les gouvernements, les organisations internationales, la société civile et le secteur privé qui se sont mobilisés dans les pays producteurs comme dans les pays consommateurs. C'est une réussite certaine car les projecteurs de l'actualité sont désormais braqués sur l'abattage illégal qui est devenu un sujet de préoccupation pour les pays producteurs comme pour les pays consommateurs.

¹ Programme d'application des législations forestières et gouvernance : examen de la mise en œuvre, 10 août 2007.

Les processus FLEG sensibilisent aussi les agents officiels du gouvernement et les principales parties prenantes à l'ampleur du problème et à ses répercussions désastreuses sur l'économie, la société et l'environnement des différents pays. En octobre 2006, la première Conférence internationale sur la gestion durable des écosystèmes des forêts d'Afrique centrale a réuni 400 parlementaires et experts africains d'organisations gouvernementales et non gouvernementales à Yaoundé, Cameroun. L'un des objectifs de cette conférence axée sur la bonne gouvernance dans le secteur forestier et la réduction de la pauvreté était de mieux définir le rôle des parlementaires dans la sous-région en matière de gestion durable des forêts.

De nombreuses informations ont pu être recueillies et diffusées grâce aux processus FLEG. Des études ont été effectuées, des chiffres alignés et des discussions entamées aux niveaux régional et national. Les causes et les effets des activités d'exploitation clandestines (illégales) dans le secteur forestier sont à présent beaucoup mieux connus ainsi que les divers acteurs et parties prenantes responsables de ces activités et de la complexité du problème. Les analyses qui ont été faites et l'état des lieux qui a été dressé constituent un outil précieux sans oublier le renforcement des compétences des différentes parties prenantes grâce à la tenue des réunions, forums, ateliers et groupes de travail (*task forces*) mentionnés ci-dessus.

Coordination et coopération à l'échelle sous-régionale

Depuis qu'il a été lancé, le processus AFLEG a pour priorité la collaboration avec d'autres initiatives et institutions régionales et sous-régionales compétentes. Des mécanismes de consultation et de coordination ont été mis en place aux niveaux régional et international. Outre une collaboration avec le NEPAD, AFLEG a aussi établi des liens avec la COMIFAC et le Partenariat des forêts du Bassin du Congo (PFBC). C'est avec la Commission des forêts pour l'Afrique centrale (COMIFAC) que le processus AFLEG a tout d'abord établi un premier lien, la COMIFAC ayant été légalement instituée en septembre 2004 à Libreville en tant qu'entité responsable des forêts pour la région. Elle est la commission politique et technique chargée de l'orientation, de la coordination, du suivi et de l'harmonisation des différentes stratégies et initiatives relevant du secteur forestier dans le Bassin du Congo. Elle est donc le seul organe compétent pour prendre des décisions sur les forêts de la région. Ses membres sont le Burundi, le Cameroun, le Congo, la Guinée équatoriale, le Gabon, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, Sao Tomé et Principe, le Rwanda et le Tchad. Elle est dotée d'un secrétariat exécutif qui coordonne l'application du plan de convergence et a élaboré une vision commune en matière de gouvernance des forêts dans la région de l'Afrique centrale ainsi qu'un plan d'action technique. Elle joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la déclaration ministérielle.

Le Partenariat des forêts du Congo (PFBC) a été lancé en 2002 lors du SMDD dans le but d'encourager les bailleurs à financer des actions de gestion et de conservation des ressources forestières de l'Afrique centrale. Le PFBC est composé de 29 membres dont trois organisations internationales et dix groupes non gouvernementaux. Il vise à améliorer la communication entre ses membres et à coordonner les investissements afin

de promouvoir le développement durable des écosystèmes forestiers, de la faune et de la flore du Bassin du Congo, d'assurer une bonne gouvernance et de relever le niveau de vie des populations de la région. Cet organisme travaille en étroite collaboration avec la COMIFAC.

Des accords de coopération transfrontières ont aussi été conclus dans les pays d'Afrique centrale. Au Sommet des Chefs d'Etat de l'Afrique centrale qui avait décidé de la création de la COMIFAC, un accord trilatéral ou « Accord TRIDOM » avait été signé entre le Cameroun, le Gabon et le Congo pour protéger 14,6 millions d'hectares de forêts. Un autre accord trilatéral signé lors de ce même sommet est celui qui a été conclu entre le Cameroun, la République centrafricaine et la République du Congo sur la zone de conservation tri-nationale du Sangha. L'Afrique centrale pourrait bien constituer un modèle de coopération transfrontière sur la façon de dépasser les limites frontalières pour arriver à faire respecter la loi quand les forêts, la faune et les conditions de vie des communautés locales sont menacées.

Initiatives au niveau national

L'atelier de Libreville en 2007 a permis de constater les progrès accomplis par de nombreux pays ; résumés à l'annexe 1 (7 pays). La FAO et l'OIBT ont été invitées à poursuivre leur action pour aider les pays à renforcer leurs capacités en matière d'application des législations et politiques forestières, en particulier dans le contexte des processus AFLEG/FLEGT, et pour appuyer leurs efforts de traduction, diffusion et vulgarisation des lois et réglementations relatives aux forêts. Les prochaines étapes incluront la création de comités techniques nationaux pour l'élaboration et la validation des règlements forestiers dans chaque pays concerné, l'élaboration d'une feuille de route pour le processus AFLEG/FLEGT et l'adoption d'une convention inter-états pour la gestion des forêts.

Futurs enjeux

Comme cela a déjà été mentionné, les processus FLEG peuvent être considérés comme des initiatives positives qui ont permis de sensibiliser l'opinion. Les différentes conférences ministérielles qui se sont tenues en Asie, en Afrique et en Europe de l'Est ont mobilisé les gouvernements, les organisations internationales, les organisations de la société civile et le secteur privé, aussi bien dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs.

Au vu de ce qui précède, il semble que n'aient manqué ni efforts ni initiatives pour faire avancer les objectifs recherchés. Au niveau international, la Banque Mondiale, l'UE, la FAO, l'OIBT et les différents pays européens à titre individuel ont uni leurs efforts pour appuyer le processus AFLEG. Un dialogue s'est ouvert entre gouvernement, secteur privé et société civile. Au niveau sous-régional, différentes structures ont été mises en place comme la COMIFAC, le PFBC, FORCOMS, avec la participation des acteurs

Encadré 15.1 Enseignements tirés du processus AFLEG

Au titre de la déclaration ministérielle sur le processus AFLEG formulée à Yaoundé, Cameroun, en octobre 2003, plusieurs gouvernements africains se sont engagés à éliminer l'abattage illégal et les pratiques de corruption y associées dans le secteur forestier. Les quelques enseignements tirés avant et suivant l'adoption de cette déclaration sont résumés ci-après :

1. Il faut impérativement encourager l'échange tripartite et, par conséquent, la participation des gouvernements, du secteur privé et de la société civile à tous les stades du processus de consultation afin d'éviter tout climat de méfiance et de soupçons, en particulier lors de la discussion de questions sensibles touchant à la bonne gouvernance de l'environnement et à l'illégalité.
2. La déclaration ministérielle sur le processus AFLEG n'a pas de caractère contraignant et constitue donc un instrument peu efficace au regard de la mise en œuvre des objectifs qu'elle est censée atteindre.
3. La déclaration ministérielle sur le processus AFLEG relève à juste titre les lacunes de l'application des législations et de la gouvernance forestières mais ne donne pas suffisamment d'importance aux efforts et aux progrès réalisés par les pays pour mettre en œuvre des stratégies de gestion durable pour leurs forêts.
4. Nombreuses sont les parties prenantes qui estiment qu'il y a pénurie de plans d'action réellement susceptibles d'être mis en œuvre et pléthore d'ateliers et de réunions sans rapport avec les actions concrètement engagées.
5. De l'avis des mêmes parties prenantes, les différents projets tels que l'AFLEG, le FLEGT et le Partenariat des forêts du Bassin du Congo (PFBC) ne sont pas bien articulés entre eux.

du gouvernement, de la société civile et du secteur privé à différents niveaux. Une *task force* a été mise sur pied en 2006 pour élaborer un plan de travail AFLEG/FLEGT. Des ateliers ont été organisés et de nombreuses initiatives déclenchées au niveau national (Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, RDC, RCA et Rwanda). Six pays ont entamé des négociations ou manifesté leur intérêt pour entamer des négociations avec l'UE dans le but de conclure un APV. Jusqu'à présent, cependant, l'impact de tous ces efforts semble limité, voire insignifiant. Les améliorations relatives à l'application des législations et de la gouvernance forestière restent ténues. Quelles peuvent être les raisons de résultats aussi médiocres ? Il y en a plusieurs dont certaines tiennent à des conditions spécifiques aux différents pays concernés. Les raisons communes à une majorité de pays font l'objet des sections suivantes.

Complexité des questions abordées

L'une des principales raisons de ces succès limités tient à la complexité des questions qui sont abordées. La lutte contre l'abattage illégal et l'amélioration de l'application des législations qui sont au cœur du processus FLEG ne peuvent cependant être dissociées du contexte plus large de la « gouvernance » qui détient la clé des causes profondes de

l'abattage illégal et de la médiocre application des législations. S'attaquer aux racines du mal suppose habituellement le recours à des changements à apporter aux niveaux institutionnel, organisationnel et individuel. Le changement est un processus complexe qui nécessite l'engagement à long terme des pays et des bailleurs sans oublier un ferme soutien politique au plus haut niveau.

Sensibiliser l'opinion à travers l'organisation de réunions internationales et d'ateliers et la formulation de déclarations politiques est louable, certes, mais ne suffit pas à forcer le changement et à faire bouger les choses. Les ateliers n'ont qu'une portée limitée et si les déclarations et recommandations formulées ou les engagements pris le sont sans avoir défini de feuille de route précise ou de résultats concrets à obtenir, il ne se passera pas grand chose. Par contre, accompagner un processus de réforme aux niveaux institutionnel, organisationnel et individuel est une tâche autrement ardue. C'est un processus à long terme qui devra bénéficier du soutien direct de chaque pays. Abattage illégal et gouvernance sont indissociables et seuls des changements en profondeur – qui prendront nécessairement du temps – permettront de combattre ce type de pratique. Il sera nécessaire de coordonner ces actions avec les appuis existant au niveau bilatéral ou d'autres initiatives internationales (comme le mécanisme NFP de la FAO) pour traduire l'engagement politique en mesures et actions concrètes. On établit souvent un lien entre une situation de médiocre gouvernance dans le secteur forestier et des facteurs comme le manque de vision ou le défaut de stratégie pour ce secteur, des structures inadéquates, une pénurie de moyens et de capacités, la corruption, etc. L'expérience a montré qu'il fallait beaucoup de temps pour opérer des transformations dans ce domaine et que la résistance au changement peut être très vive. Les résultats obtenus par les initiatives déclenchées au niveau international n'ont jusqu'ici guère été déterminants pour créer les conditions propices à des réformes politiques, législatives et institutionnelles.

La définition même de l'« illégalité » prête à controverse entre ONG, gouvernements, secteurs privés et analystes. La tendance la plus courante est de se focaliser sur l'abattage illégal ou la récolte clandestine de bois. Dans la réalité, l'éventail des activités illégales recouvre toute la gamme des actes allant de l'inscription au cadastre de titres fonciers – y compris les actes de corruption perpétrés pour acquérir des concessions forestières – à la conduite d'activités engagées à tous les stades de la gestion et de la chaîne de production des ressources forestières, depuis le stade de la planification jusqu'à ceux de la récolte et du transport du bois non transformé et transformé, sans oublier la gestion financière.² La liste des « violations » est longue et témoigne de la complexité des problèmes et des difficultés rencontrées pour s'y attaquer. Les opinions quant à la définition de ce qui est illégal peuvent différer énormément d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays.

Risques liés aux effets indésirables

Réformer, veiller à la légalité, faire mieux respecter la loi, constituent des actions pouvant avoir un impact négatif ou non souhaitable pour certaines catégories de la population, en particulier pour les plus pauvres et les plus marginalisées. Restreindre l'accès au marché international du bois d'origine légale pourrait pénaliser les petites et moyennes entreprises

2 Stratégies de lutte contre les activités clandestines d'exploitation forestière (CIFOR 2003).

qui ne peuvent satisfaire facilement aux conditions imposées au titre de la « légalité » et, encore moins se conformer à celles des programmes de certification sans parler du processus extrêmement compliqué permettant d'obtenir ladite certification elle-même.

Nombreux sont ceux, y compris les pauvres et les chômeurs, qui peuvent tirer un revenu de ressources forestières illégalement obtenues. Le marché local est approvisionné en grande partie par du bois d'origine illégale qui satisfait aux besoins du pays en énergie (charbon de bois) ou en matériaux de construction (bois d'œuvre). Le secteur informel dont l'existence peut être attribuée à la faiblesse des revenus et à la pauvreté généralisée emploie des milliers d'individus à tous les stades de la filière bois et les activités illégales d'exploitation forestière sont à l'origine d'une grande masse de revenus dits « informels ». Tout changement ayant pour objectif de renforcer l'application de la loi ou la gouvernance devrait tenir davantage compte du secteur informel pour mieux mesurer l'ampleur des bénéfices en découlant et leur répartition dans la population ainsi que l'importance des ressources humaines employées dans ce secteur, le taux d'exploitation des ressources naturelles requis pour qu'il puisse fonctionner et sa contribution aux conditions de vie des populations et à l'économie aux niveaux national, régional et local.

Peu de travaux ont été menés jusqu'ici pour tenter de démêler les liens complexes existant entre les différentes violations commises ou effets en résultant dans les divers domaines concernés et pour les parties prenantes. Si les mesures prises n'ont pas été précédées d'une bonne analyse pour mieux comprendre le contexte local, il est fort à craindre que le segment le plus vulnérable de la population s'en trouvera négativement affecté.

Des recherches ont été conduites dans le cadre de l'initiative sur les droits et les ressources [(RRI) *Rights and Resources Initiative*] aux niveaux mondial, régional et national sur d'autres modèles de tenure et d'entreprise possibles [(ATEM) *alternate tenure and enterprise models*] pour aider et inciter les décideurs chargés des réformes foncières et des réformes de gouvernance à renforcer les droits de propriété foncière et d'accès aux forêts des acteurs locaux et à assurer des conditions équitables pour les petites et moyennes entreprises d'exploitation forestière, y compris les exploitations gérées par les communautés, de sorte qu'elles soient plus concurrentielles sur le marché et complètent mieux les activités des grandes exploitations, y compris celles qui administrent les concessions d'Etat, les plantations commerciales et les industries de transformation y associées. Est-ce une option viable, voire une solution au problème ? Il est sans doute trop tôt pour répondre mais des études sont en cours dans un certain nombre de pays pilotes et les premiers résultats devraient nous fournir des éléments plus concrets qui serviront à des analyses plus approfondies.

Absence d'actions concrètes et insuffisance des financements

Il conviendrait d'apporter une assistance technique et des financements aux pays qui en ont besoin pour qu'ils puissent adopter les stratégies et plans d'action du FLEG et ainsi mettre en œuvre les actions concrètes en découlant. Dès que les causes et les conséquences de l'exploitation illégale auront été élucidées, il incombera au processus FLEG d'identifier les stratégies pour la combattre et de proposer les mesures qui permettront d'améliorer la

gouvernance. La liste d'initiatives présentées au point 3.3 pour chaque pays peut donner l'impression d'une amélioration substantielle de la gouvernance dans le secteur forestier et de progrès dans les solutions apportées pour remédier aux causes profondes de ce type d'exploitation. En fait, certains pays, comme le Cameroun, se sont réellement efforcés d'assurer une meilleure gouvernance mais, en dépit de longues années d'activité dans ce domaine et de nombreuses réformes, les premiers résultats concrets ne sont apparus que très récemment. Aujourd'hui, le Cameroun a adopté un programme de développement pour le secteur forestier et l'environnement, appuyé par un consortium de bailleurs, constituant une réponse complète aux problèmes rencontrés. Le Ghana a aussi redoublé d'efforts pour combattre l'illégalité dans le secteur forestier et les principaux bailleurs sont convenus de financer un projet de soutien budgétaire sectoriel [(SBS) *Sector Budget Support*] englobant les forêts, l'environnement et l'extraction minière. Couplé à l'initiative de signature d'un APV avec l'UE, ce soutien redonne au Ghana un nouveau souffle pour réorganiser son secteur forestier et gérer ses forêts de façon pérenne.

Tout cela est cependant loin d'être suffisant. Il faut rechercher de nouvelles perspectives pour engager des actions concrètes. L'une d'entre elles est l'initiative de la Banque Mondiale relative à la publication des principes directeurs pour la préparation des stratégies nationales FLEG. Cette initiative n'a pas encore dépassé le stade pilote et en est restée actuellement au processus ENAFLEG. Si les résultats sont satisfaisants, ces principes pourraient être mis en application dans les pays africains en leur apportant quelques légères modifications. Le processus FLEGT offre par ailleurs une chance aux pays qui ont indiqué être intéressés par la conclusion d'un APV d'améliorer la gouvernance dans leur secteur forestier ou de s'engager dans un processus de réformes institutionnelles fondamentales. Les pays devraient prendre eux-mêmes l'initiative ou le faire avec l'appui des bailleurs bilatéraux afin d'identifier les causes profondes de l'exploitation illégale et d'intégrer leur action dans leurs plans directeurs nationaux pour les forêts. Dans les pays³ où le groupe d'apprentissage pour la gouvernance forestière [(FGLG) *Forest Governance Learning Group*] est actif, cette initiative pourrait aider à formuler des idées sur la gouvernance forestière et à les mettre en pratique dans l'intérêt d'une exploitation juste et durable de la ressource forestière sur le terrain.

Décentralisation du secteur forestier

Dans la plupart des pays, la qualité d'une forme de gouvernance décentralisée dans le secteur forestier semble être fortement associée à la qualité de la gouvernance de l'appareil gouvernemental, voire dépendante de celle-ci, ce qui est aussi vrai pour l'Afrique. Lorsque l'Etat est faible et la stabilité politique inexistante, que les institutions et les structures judiciaires sont dysfonctionnelles et que la corruption est monnaie courante dans la fonction publique, il est extrêmement improbable qu'on puisse atteindre un niveau de gouvernance satisfaisant dans le secteur forestier.

La décentralisation est un processus graduel et évolutif qui débute avec un seul acteur qui décide de tout et contrôle la gestion de la ressource pour passer à l'instauration progressive d'une situation où les acteurs sont multiples, agissent à différents niveaux (national et

3 Niger, Ghana, Cameroun, Ouganda, Malawi, Mozambique, Afrique du Sud.

local en passant par la province et le district) et finissent par trouver leur place, jouer leur rôle et assumer leurs responsabilités. Il s'agit d'un processus fort complexe comportant des changements d'ordre institutionnel, organisationnel et individuel auxquels de nombreuses personnes ne sont pas préparées. On peut relever trois facteurs clés déterminants pour jeter les bases d'un *bon* système de gouvernance forestière décentralisée tel qu'il a été défini précédemment :

1. une répartition effective et équilibrée des responsabilités et des pouvoirs conférés aux différents niveaux du gouvernement, en conformité avec le principe de subsidiarité qui suppose la délégation de responsabilités et pouvoirs appropriés à chaque niveau de gouvernement ;
2. des ressources adéquates et des institutions efficaces à chaque niveau de gouvernement ;
3. une participation suffisante de la société civile et du secteur privé à tous les niveaux de gouvernance forestière.

Aujourd'hui, les résultats obtenus sont cependant très modestes dans les pays qui ont tenté de décentraliser leur administration et dépensé beaucoup d'énergie pour ce faire. Une décentralisation véritable reste l'exception en matière de foresterie. Dans la plupart des cas, les forêts sont terre domaniale et appartiennent à l'Etat et les départements des forêts continuent à les gérer de façon très centralisée. Des efforts ont été faits pour essayer de « déconcentrer⁴ » mais la décentralisation comprise en tant que « délégation de pouvoirs⁵ » reste encore l'exception. Les processus FLEG devraient donc, en premier lieu, s'attacher à promouvoir un système d'administration décentralisée du secteur forestier et une participation accrue des parties prenantes aux différents niveaux de la prise de décision.

La décentralisation ne résoudra pas tous les problèmes liés au secteur forestier et il faudra les aborder en les adaptant aux contextes régionaux et locaux. Il existe plusieurs façons de procéder. Si l'on veut que les choses changent, il ne faut pas attendre l'entrée en vigueur d'une législation spécifique et exhaustive ; les forêts auront disparu bien avant cela. La question foncière (y compris les aspects relatifs à la clarté et à la stabilité) est probablement l'une des questions les plus cruciales et devra faire l'objet d'une attention particulière. Selon Karsenty (*comm. pers.*), il y a encore lieu de procéder à une diversification des modèles de tenure pour les forêts, en considérant cette diversification comme un complément plutôt qu'un remplacement du système actuel. Au deuxième rang d'importance vient le renforcement des capacités qui doit être appuyé à tous les niveaux mais en ciblant plus spécialement les secteurs d'activité les moins bien dotés. Ceci devrait entraîner un changement progressif des attitudes et des comportements ainsi que des normes institutionnelles. Toute une série d'innovations sont déjà en place et pourraient servir de modèle pour faire avancer et progresser les choses.

⁴ Redistribution et partage du pouvoir de décision et des responsabilités financières et administratives entre les différents niveaux de gouvernement.

⁵ Transfert de pouvoirs spécifiques en matière de prise de décision d'un niveau de gouvernement à l'autre, ou transfert de certains de ses pouvoirs de décision par le gouvernement à des entités de la société civile.

Faible niveau de coordination entre les différents acteurs

Une autre raison qui explique la lenteur des progrès accomplis tient au faible niveau (parfois même au manque) de coordination entre les différents organismes impliqués dans le processus. Les résultats concrets qui ont été obtenus individuellement dans chaque pays jusqu'ici l'ont été grâce à l'aide et au soutien accordés au niveau bilatéral. Des progrès ont été réalisés en matière de « légalité », essentiellement dans le cadre de l'initiative FLEGT de l'UE. Avec la Banque Mondiale pour chef de file, le processus AFLEG devrait accroître et renforcer la collaboration avec d'autres institutions multilatérales et bilatérales actives dans le secteur forestier et rechercher d'éventuelles synergies. Comme cela a déjà été mentionné, ce processus pourrait bénéficier de l'expérience acquise et des idées déjà formulées par le FGLG.

Il conviendra en outre de promouvoir la coordination entre le processus AFLEG d'une part et l'OIBT et la FAO d'autre part qui ont adopté des initiatives visant à combattre les activités illégales. Il vaut la peine de signaler que les Pays Bas se sont récemment engagés à verser une contribution de 3 millions \$ US à l'OIBT pour appuyer un programme sur l'application de la législation et le commerce dans les forêts tropicales [(TFLET) *tropical forest law enforcement and trade*]. Le programme TFLET qui sera aussi financé par d'autres bailleurs pour atteindre un budget total de 4,3 millions \$ US vise à : renforcer la capacité de la société civile à contribuer à l'application des législations forestières ; renforcer la capacité des petites et moyennes entreprises à exploiter et commercialiser le bois provenant de sources d'approvisionnement légales et durables ; appuyer et développer les échanges internationaux de bois tropical légalement et durablement exploité ; et permettre aux communautés qui dépendent de la ressource forestière d'exploiter leurs forêts de façon pérenne dans une optique de réduction de la pauvreté.

A travers son mécanisme pour les programmes forestiers nationaux [(NFP) *National Forest Programme Facility*] et ses points focaux, la FAO est aussi fermement implantée dans un grand nombre de pays africains (41 au total). Le mécanisme NFP permet d'aborder les questions liées à la foresterie à l'échelle mondiale dans le contexte du développement durable. Il s'agit à la fois d'un mécanisme de financement et d'une unité d'information dont la création a été décidée en réponse à de récentes réunions intergouvernementales qui ont reconnu le rôle essentiel des programmes forestiers nationaux pour aborder les questions liées au secteur forestier. Des relations de collaboration pourraient être établies dans ce cas également entre le processus AFLEG et le mécanisme NFP pour tout ce qui concerne les questions de gouvernance et d'application des législations.

Conclusions

Depuis la fin des années 1990, on constate aussi bien l'existence d'un nouvel esprit de coopération à l'échelle internationale pour combattre les délits et infractions en matière forestière, qu'un changement d'éclairage en ce qui concerne l'abattage et le commerce illégaux considérés désormais comme des questions d'intérêt mondial. Les processus FLEG et FLEGT ont permis de mieux faire connaître l'abattage illégal en Asie et dans

le reste du monde et d'accroître très rapidement au niveau international l'inquiétude suscitée par ce type d'exploitation et le commerce illégal y associé. La conséquence qui, en général, en a découlé est que de nombreux pays ont participé à un ou plusieurs processus d'application des législations forestières et de gouvernance, ce qui les a obligés à coopérer pour apporter des améliorations dans ces deux domaines. Au niveau régional en Afrique, les pays ont défini ou définissent des questions et actions prioritaires en matière d'application des législations forestières et de gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration ministérielle relative au processus AFLEG. Les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les organisations internationales collaborent les uns avec les autres pour améliorer la gouvernance et promouvoir la gestion durable de la ressource forestière. Il y a lieu de relever la part active qu'ont pris la COMIFAC et le PFBC en Afrique centrale à l'élaboration d'un programme destiné à améliorer la gouvernance du secteur forestier en ciblant tout spécialement la gestion durable des forêts.

Les réalisations obtenues au titre de la coopération et des échanges menés au niveau régional ainsi qu'à travers la coopération bilatérale dans le cadre des processus AFLEG et FLEGT et le PFBC sont notamment les suivantes :

- sensibilisation accrue de l'opinion aux causes et à l'impact des délits et infractions en matière forestière ;
- apparition d'un sentiment de responsabilité partagée entre pays producteurs et pays consommateurs ;
- meilleure compréhension des rôles distincts joués par les diverses parties prenantes ;
- identification des actions prioritaires ;
- facilitation des échanges d'expériences et de meilleures pratiques entre pays ;
- compilation des données de base sur les délits et infractions en matière forestière pour servir de base aux discussions entre les multiples parties prenantes et constituer un moyen de définir les grandes lignes qui permettront de suivre les progrès réalisés ;
- mise en place de réseaux aux fins de l'échange d'informations ;
- suite à une action de sensibilisation de l'opinion, inclusion des questions relatives à l'abattage illégal et aux délits et infractions en matière forestière dans plusieurs processus régionaux.

Pour ce qui est de la coopération bilatérale, le processus FLEGT de l'UE s'est révélé potentiellement capable de promouvoir le développement de mécanismes effectifs d'application des législations forestières aux niveaux régional et national. L'accord bilatéral sur les APV en cours de préparation au Cameroun et au Ghana en est une bonne illustration. Les approches bilatérales comme les APV conclus au titre du FLEGT sont prometteuses pour ce qui est de l'obtention de résultats concrets dans le combat mené contre l'abattage illégal. Ce type de négociations permet de réunir toutes les parties intéressées des pays producteurs et consommateurs afin de mettre au point des solutions et de promouvoir une gestion forestière responsable. De nombreux pays ont clairement indiqué leur intérêt pour les processus AFLEG et FLEGT ainsi que pour la mise en œuvre de partenariats et de programmes relatifs à l'application des législations forestières. Il faudra cependant redonner du tonus au processus AFLEG pour que l'intérêt de ces pays

reste soutenu. Il conviendrait d'allouer davantage de ressources au financement d'études analytiques nationales visant à déterminer les actions prioritaires à engager au niveau politique et dans le domaine de l'application des lois. Un financement plus important devrait aussi être accordé dans le cadre des ateliers régionaux pour diffuser les expériences et technologies relevant du processus FLEG.

Références

- Banque Mondiale 2006 Strengthening forest law enforcement and governance: Addressing a systemic constraint to sustainable development. Rapport n° 36638-GLB. Banque Mondiale : Washington, DC.
- Banque Mondiale 2006 Guidelines: Formulation and Implementation of National Action Plans to Combat Illegal logging and Other Forest Crime. Draft for discussion. Banque Mondiale : Washington, DC.
- Brack, D. 2007 The EU FLEGT initiative: Improving governance, excluding illegal products. Chattam House, First Update Meeting on Illegal Logging and Associated Trade. Forest Trends : Washington, DC.
- Chattam House 2006 Illegal logging update and stakeholder consultation. Meeting Notes Update N° 8-1. Royal Institute of International Affairs : Londres.
- Christy, L.C., Di Leva, C.E., Lindsay, J.M. et Takoukam, P.T. 2007 Forest law and sustainable development: Addressing contemporary challenges through legal reform. Banque Mondiale : Washington, DC.
- Commission Européenne 2003 Forest law enforcement, governance and trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan. Commission Européenne : Bruxelles. 32 p.
- COMIFAC 2006 Report to the regional AFLEG/FLEGT task force. Réunion constitutive de la task force sous-régionale AFLEG/FLEGT, Bangui, République Centrafricaine, 14-16 novembre, 2006.
- Contreras-Hermosilla, A., Gregersen, H.M. et White, A. 2007 Decentralized forest governance with federal systems of government: What works and why. CIFOR et Rights and Resources Group : Bogor, Indonésie et Washington, DC.
- Contreras-Hermosilla, A. 2007 Forest law enforcement and governance program: Review of implementation. Banque Mondiale : Washington, DC.
- Edmunds, D. et Wollenberg, E. 2003 Local forest management: The impacts of devolution policies. Earthscan, Londres. 224 p.
- Commission Européenne 2004 Impact assessment of the EU action plan for forest law enforcement, governance and trade, FLEGT. Commission Européenne : Bruxelles.
- FAO en collaboration avec ITTO 2006 Best practices for improving law compliance in the forest sector. FAO : Rome, Halie.
- Gasana, J.K. et Samyn, J.M. 2005 Réunion sous-régionale sur le suivi du processus de l'application des législations forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG),

- Libreville, du 13 au 14 juillet 2005. Meeting Report prepared for the World Bank. Intercooperation : Bern, Suisse.
- Gasana, J.K. 2007 Report to FAO/OIBT/COMIFAC. Atelier Régional FAO/OIBT/COMIFAC sur l'application des législations forestières en Afrique, Libreville, Gabon, janvier 9-11, 2007.
- Ghana Ministry of lands, forestry and mines 2007 Ghana's entry into a voluntary partnership agreement with the EU. *VPA Briefing Paper* No. 1, février 2007. Ministry of Lands, Forestry and Mines : Accra, Ghana. 6 p.
- Global Witness 2002 Forest law enforcement in Cameroon: First summary report of the independent observer, mai - novembre 2001. Global Witness: Yaoundé, Cameroun 35 p.
- Global Witness 2005 Forest law enforcement in Cameroon, 3rd Summary report of the observer, juillet 2003 - février 2005. Global Witness : Yaoundé, Cameroun. 44 p.
- Global Witness 2006 Progress in tackling illegal logging in Cameroon. Rapport Annuel, mars 2005 - février 2006. Global witness : Yaoundé, Cameroun. 40 p.
- Global Witness 2007 Evolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun. Rapport Annuel, mars 2006 - février 2007. Global Witness : Yaoundé, Cameroun. 40 p.
- Gulbrandsen, L.H. et Humphreys, D. 2006 International initiatives to address tropical timber logging and trade. A report for the Norwegian Ministry of the environment. FNI Report 4/2006. The Fridtjof Nansen Institute : Oslo, Norvège.
- Hakizumwami, E. et Ndikumagenge, C. 2003 Initiatives et processus sous-régionaux de conservation et de gestion forestière en Afrique centrale : cohérence ou concurrence ? Proceedings of the 12th World Forestry Congress, Québec, Canada.
- Hembery, R., Jenkins, A., White G. et Richards, R. 2007 Illegal logging: Cut it out! The UK's role in the trade in illegal timber and wood products. Illegal Logging Report. WWF UK : Surrey, RU.
- IISD Reporting Services 2006 Summary of the first parliamentarians conference on SFM in Central African forest ecosystems. *Conference Bulletin* 129(4): 30.
- INDUFOR 2004 Impact assessment of the EU action plan for forest law enforcement, governance and trade (FLEGT). Commission Européenne, Bruxelles.
- Karsenty, A. 2007 Overview of forest industrial concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. CIRAD : Montpellier, France. 45 p.
- Kishor, N. 2007 Overview of the progress of existing regional and bilateral cooperation on improving forest law enforcement. Presentation to the Chatham House Meeting, "Illegal logging update and stakeholder consultation," Londres, 9-10 juillet, 2007.
- Koyo, J.P. 2004 Coordinating forest sector development in Central Africa. *Unasylva* 218(55): 34-38.
- Ministère de l'environnement et des forêts (MINEF) du Cameroun 2004 Project of independent observer in support of forest law enforcement in Cameroon. Yaoundé, Cameroun : MINEF. 16 p. Disponible à : www.minef.cm (date d'accès en ligne avril, 2008).

PFBC 2007 Facilitation pour le partenariat des forêts du Bassin du Congo – Bilan et perspectives 2007. Atelier CARPE 2007, Yaoundé, Cameroun.

Piñeiro, M., Gasana, J.K., Muir-Laresche, K. et Moore, R. 2007 Independent evaluation of FAO-Netherlands partnership programme (Phase II) 2004-2007. Final Report. FAO : Rome, Halie.

Ribot, J.C. 2002 Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation. World Resources Institute : Washington, DC.

Rights and Resources Initiative 2007 Transitions in forest tenure and governance : Drivers, projected patterns and implications. RRI : Washington, DC. 21 p.

Rights and Resources Initiative 2008 RRI strategic analysis: Alternate tenure and enterprise models (ATEMs). Revised Concept Note. RRI : Washington, DC.

Samyn, J.M. et Stadtmüller, T. 2006 Report on the Yogyakarta workshop on forest governance and decentralisation in Asia and the Pacific. Intercooperation : Bern, Suisse.

Tacconi, L., Boscolo, M. et Brack, D. 2003 National and international policies to control illegal forest activities. A report prepared for the Ministry of Foreign Affairs of the Government of Japan, 63 p.

Visseren-Hamakers, I.J. et Glasbergen, P. 2006 Partnerships in forest governance. *Global Environmental Change* 17(3-4): 408-419.

Annexe 1

Initiatives au niveau national

Burundi

- Création d'une force de police environnementale chargée de faire respecter la loi ;
- Formation de la force de police environnementale.

Cameroun

- Renforcement du suivi indépendant ;
- Adoption et généralisation des stratégies de gestion et de conservation forestières ;
- Engagement dans la voie des négociations d'APV dans le contexte du FLEGT ;
- Création de comités locaux pour assurer le suivi de l'application des législations forestières au niveau local.

République du Congo

- Lancement d'activités de suivi indépendantes ;
- Elaboration de stratégies de gestion ;
- Travaux préliminaires dans le cadre du processus FLEGT/APV ;
- Organisation en juillet 2006 du forum sur l'AFLEG/FLEGT, en collaboration avec l'UE.

Gabon

- Travaux préliminaires dans le cadre du processus FLEGT/APV ;
- Stratégies de gestion et conservation forestières.

République démocratique du Congo

- Engagement dans la voie de la réforme des forêts avec le soutien financier de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne ;
- Adoption d'une nouvelle législation forestière ;
- Lancement d'un projet d'application des législations et de gouvernance forestières, financé par l'UE et exécuté par l'UICN ;
- Mise en place d'un groupe consultatif national sur l'application des législations forestières ;
- Participation du Sénat et du Parlement aux processus visant à combattre l'abattage illégal ;
- Formation de journalistes spécialistes des questions liées à l'application des législations.

République centrafricaine

- Désignation d'un point focal pour AFLEG/FLEGT/FORCOMS ;
- Participation au processus AFLEG /FLEGT.

Rwanda

- Adoption de lois contre l'abattage illégal ;
- Création de comités locaux chargés de la protection des forêts.

Chapitre 16

Consentement préalable libre et éclairé

Implications pour une gestion durable des forêts du Bassin du Congo

L. Freeman, J. Lewis et S. Borreill-Freeman
avec C. Wiedmer, J. Carter, N. Clot et B. Tchoumba

Résumé

Cet article examine l'évolution des méthodes par lesquelles les populations autochtones des forêts, en particulier les chasseurs-cueilleurs pygmées, sont consultées et impliquées dans la gestion des concessions forestières du Bassin du Congo. La demande de bois certifié par le Conseil de bonne gestion forestière (FSC) s'accroît et certains exploitants forestiers du Bassin du Congo souhaitent se conformer aux normes de gestion forestière du FSC afin de bénéficier des nouveaux débouchés de cette filière. Les entreprises forestières s'engagent ainsi à respecter les codes forestiers des Etats mais également les normes internationales de gestion durable, prescrites par des organismes supranationaux (qui généralement englobent des normes nationales et vont au-delà).

Les principes 2 et 3 de la norme FSC exigent l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) pour l'exploitation forestière. Théoriquement, le CPLE signifie que les communautés vivant sur les concessions doivent être bien informées sur les activités d'exploitation prévues et donner librement leur consentement avant le démarrage de toute activité. L'objectif est de permettre à la population locale de refuser l'exploitation par l'entreprise ou de négocier avec elle la gestion des ressources forestières. Cela peut paraître évident en théorie, toutefois de nombreux problèmes, pour la plupart spécifiques au contexte social local, peuvent se poser dans la pratique. En effet, comment parvenir à une participation égalitaire et au libre consentement de chasseurs-cueilleurs autochtones qui sont politiquement marginalisés par leurs voisins agriculteurs ? Peut-on parler de consentement librement donné lorsque l'acceptation de l'exploitation forestière constitue pour les populations locales le seul moyen d'avoir accès à l'éducation, à la santé et aux infrastructures de base ? Comment garantir une pleine consultation au sein d'une population de chasseurs-cueilleurs nomades ? D'autre part, les certificateurs FSC peuvent-ils prouver que cela a été accompli ?

Cet article présente les résultats préliminaires d'une étude de faisabilité menée dans cinq grandes concessions forestières en République démocratique du Congo, en République du Congo et au Gabon. En examinant les possibilités offertes par le CPLE et les

difficultés qui se posent à sa mise en œuvre, cet article déterminera dans quelles mesure et circonstances les critères du FSC pourraient donner aux populations locales le contrôle sur l'utilisation des forêts et améliorer leurs conditions de vie. Il s'agit de susciter un débat visant à savoir si le concept théorique universel de CPLE peut répondre à des situations et des besoins humains spécifiques et locaux.

Introduction

La zone du Bassin du Congo, qui comprend principalement la République démocratique du Congo (RDC), la République du Congo (RC), l'Angola, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, le Cameroun et le Gabon, constitue le second massif de forêt tropicale au monde. Sa superficie forestière totale est estimée entre 187 et 207 millions d'hectares, la RDC couvrant entre 128 et 135 millions d'hectares (ITTO 2006). Cette forêt présente une valeur essentielle pour l'environnement mondial et pour des millions d'autochtones (Debroux *et al.* 2007). Bien que le Bassin du Congo recèle d'énormes richesses en minéraux et en bois, il affiche paradoxalement des niveaux élevés de pauvreté au sein des populations. Au cours des dernières décennies, la RDC, en particulier, a connu des conflits armés violents, des violations des droits de l'homme, des déplacements internes de personnes, une exploitation économique non contrôlée (surtout dans le secteur minier), une application de la loi et une gouvernance faibles. La paix et la stabilité relatives qui règnent depuis 2006 constituent à la fois une immense occasion pour un développement plus équitable de la région et une menace potentielle dans la mesure où des groupes d'intérêt puissants pourraient profiter de cette occasion pour prélever à des niveaux sans précédent et à des fins personnelles ses ressources forestières. Les gouvernements et les agences internationales se trouvent confrontés au double défi de traiter de questions à long terme telles que la gestion de la forêt ou la conservation de la nature alors que demeurent des problèmes urgents dont une crise humanitaire.

Les populations autochtones des forêts

Les populations autochtones des forêts du Bassin du Congo peuvent être généralement divisées en deux groupes différents : les agriculteurs et pêcheurs bantous et oubangiens qui vivent en sédentaires et divers groupes de Pygmées,¹ chasseurs-cueilleurs semi-nomades et anciens chasseurs-cueilleurs vivant dans les forêts. Même si les Pygmées sont généralement reconnus comme les habitants autochtones, les Bantous vivent dans cette zone depuis plusieurs générations, peut-être depuis 2000 à 3000 ans dans certains endroits (Bahuchet et Guillaume 1982 ; Vansina 1990 ; Kleiman 2003). Bien que

1 « Pygmée » est un terme générique qui désigne les divers groupes de chasseurs-cueilleurs du Bassin du Congo. Il traduit le concept local de « peuple de la forêt » (Lewis 2001 ; Koehler et Lewis 2002). Malgré son usage quelquefois négatif, il est de plus en plus utilisé par les groupes pygmées eux-mêmes pour exprimer leur solidarité avec d'autres groupes pygmées.

nous considérons que l'expression « populations autochtones des forêts » se réfère aux Pygmées, nous reconnaissons la complexité de cette définition.²

Il existe 26 groupes ethniques pygmées distincts possédant des coutumes et des langues différentes (Köhler et Lewis 2002, p. 278). Il n'existe pas de données de recensement fiables sur leur population et les définitions sont faussées par les mariages avec les Bantous et d'autres groupes ethniques (Banque mondiale 2007). Leur nombre est cependant estimé entre 70 000 et 600 000 pour la seule RDC, le chiffre le plus élevé étant fourni par la Ligue nationale des Pygmées du Congo (Debroux *et al.* 2007).

La relation entre les groupes d'agriculteurs et de chasseurs-cueilleurs est aujourd'hui caractérisée par la discrimination. Les groupes d'agriculteurs marginalisent politiquement et économiquement les populations pygmées par des stéréotypes négatifs, l'exclusion, la dénégation de leurs droits fondamentaux (Woodburn 1997) et cherchent à les dominer par divers moyens (Köhler et Lewis 2002). Là où les populations pygmées ont accès à une forêt difficile d'accès, elles peuvent résister à de telles tentatives. Cependant, une exploitation forestière industrielle croissante a créé une plus grande liberté pour la circulation et l'installation de nouvelles populations. Dans ce contexte, la définition des droits locaux sur les ressources devient très importante. En général, les villageois sédentaires sont mieux placés pour défendre leurs droits que les groupes pygmées (Banque mondiale 2007). Debroux *et al.* (2007) notent que « d'un point de vue juridique, les populations autochtones sont des citoyens à part entière comme les autres Congolais. Pourtant, dans la plupart des cas, ils n'ont ni accès à la terre et aux ressources comme les autres groupes, ni la même reconnaissance de leur droits, ni la même influence et les mêmes capacités organisationnelles, techniques ou économiques. »

L'exploitation forestière

Les groupes pygmées utilisent une grande variété d'espèces forestières – pour le bois d'œuvre (relativement mineur), le bois de chauffe, le gibier, d'autres nourritures forestières, les médicaments, des matériaux et des outils. Les groupes bantous et oubangiens se concentrent sur le défrichage d'espaces pour l'agriculture, même si eux aussi utilisent une grande variété de produits de la forêt pour leur subsistance et pour une commercialisation occasionnelle (ex. le gibier).

Il est très difficile de trouver des chiffres précis sur l'exploitation commerciale de la forêt du Bassin du Congo, mais il convient de reconnaître que de vastes zones de forêt en RDC demeurent inexploitées. Les chiffres de l'OIBT repris ci-dessous (tableau 16.1) fournissent une indication officielle mais, dans la réalité, il existe une activité informelle substantielle. La valeur du bois d'œuvre informel utilisé en RDC aujourd'hui est estimée, de manière approximative, à environ 100 millions de dollars en termes de valeur de marché par rapport à la valeur marchande du bois d'œuvre industriel d'environ 60 millions \$ US (Debroux *et al.* 2007).

2 Pour différentes définitions des populations autochtones se référer par exemple à Nobirabo (2007), p. 61. Pour ce qui concerne les chasseurs-cueilleurs pygmées voir Kleinman (2003) Chapitre 4.

Tableau 16.1 Domaine forestier

Pays du Bassin du Congo	Superficie forestière totale estimée (million ha)	Superficie totale de forêt dense naturelle (milliers ha)	Superficie totale de forêt de production (forêt naturelle) (milliers ha)
République démocratique du Congo	128 – 135	126 236	20 500
République du Congo	20,3 – 22,1	22 000	18 400
Gabon	25,8	21 800	10 600
Cameroun	13,3 – 23,8	19 985	8 840

Source : ITTO 2006

Avec la fin de la guerre civile en RDC, les entreprises forestières cherchent à développer l'exploitation de ces énormes ressources forestières. L'exploitation commerciale est souvent la seule activité économique sur de vastes espaces et, compte tenu de l'insuffisance générale d'infrastructures, ce sont souvent ces entreprises qui investissent dans la construction des routes et des ports, voire quelquefois des écoles et des centres de santé. Cela leur donne un fort pouvoir de négociation face au gouvernement et des rumeurs de corruption concernant l'attribution des concessions sont fréquentes (Greenpeace 2007). Parallèlement, certaines entreprises cherchent activement à se distancier d'une telle réputation négative.

Compte tenu du potentiel commercial des activités forestières actuelles, de plus en plus de voix s'élèvent – localement et internationalement – pour réclamer que les revenus générés par la forêt puissent bénéficier à tous les Congolais, et que les droits des populations autochtones qui ont si peu connu les avantages du développement soient particulièrement respectés. De tels appels sont généralement liés aux arguments en faveur d'une gestion durable des forêts, la bonne gouvernance et une participation locale équitable étant considérées comme partie intégrante de la viabilité (Carter 2005). Une nouvelle législation sur les forêts (introduite au moins en partie grâce au soutien des agences internationales) au Cameroun, en RDC et en RC insiste sur une plus grande participation des populations locales. La participation et le consentement des populations locales à la gestion de la forêt constituent une des exigences de la certification FSC. Sur les dix principes utilisés pour l'évaluation de la gestion, deux mettent particulièrement l'accent sur des questions sociales³ : la propriété foncière, les droits d'usage et les responsabilités (Principe 2) et les droits des peuples autochtones (Principe 3).

Les entreprises forestières opérant dans le Bassin du Congo sont tout à fait conscientes des tendances mentionnées ci-dessus. Un certain nombre d'entre elles s'intéressent à l'obtention de la certification FSC ; certaines l'ont déjà. La certification améliore la gestion, crée une publicité positive et permet de facturer le bois certifié à un prix supérieur. Toutefois, dans la situation complexe du Bassin du Congo, les négociations avec les communautés locales peuvent facilement être ignorées. De ce fait, le concept de « consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) » est un principe directeur important (encadré 16.1).

3 Pour plus d'information, visiter la page suivante : http://www.fsc.org/en/about/policy_standards/princ_criteria.

Encadré 16.1 La définition du consentement préalable, libre et éclairé

« Le consentement préalable, libre et éclairé reconnaît les droits inhérents et primordiaux des populations autochtones à leurs terres et ressources et respecte leur autorité légitime à demander que les tiers s'engagent avec elles dans une relation d'égal à égal et respectueuse, sur la base du principe de consentement éclairé » (Commission sur les droits de l'homme 2004).

Consentement préalable, libre et éclairé

Le concept de consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) est un élément-clé pour le respect des droits des populations autochtones et concerne toutes les activités de développement qui affectent leurs terres et leurs ressources. Le CPLE signifie que les communautés locales ont un accès prioritaire à toutes les informations pertinentes et sont ensuite consultées librement, sans pression ni manipulation. Après la consultation et les négociations, elles décident de donner ou non leur consentement ; elles ont le droit précis de dire « non », si elles le jugent approprié.

Les droits des populations autochtones

Le CPLE est un instrument utile pour la résolution des conflits provoqués par les différents systèmes juridiques qui s'appliquent aux forêts – droit international et national – et les concepts locaux de propriété. Par le biais de la consultation, de la négociation et, pour finir, du consentement accordé, d'éventuels conflits entre les différentes parties peuvent être résolus.

À l'échelle internationale, il est de plus en plus reconnu que certains droits des populations autochtones doivent avoir le statut de droit coutumier international (Nobirabo 2007). Le concept de CPLE n'est donc pas uniquement un concept lié à des accords volontaires. Les Etats sont de plus en plus obligés de mettre en œuvre ce concept pour toutes les activités entreprises sur leur territoire. Quelquefois appelée la Convention⁴ des peuples indigènes, la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), déclare dans son article 7.1 que « les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être (...) » et « d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre » (OIT 1991). L'article 16 stipule que les déplacements « ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause ». La Convention sur la diversité biologique (CDB) appelle également au respect des droits des populations autochtones, tandis que la déclaration des Nations Unies sur

4 Le nom officiel : Convention (no. 169) relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

les droits des peuples autochtones (13 septembre 2007) reconnaît de manière explicite le consentement préalable, libre et éclairé dans plusieurs de ses articles. Cependant, aucun pays du Bassin du Congo n'a signé la convention 169 de l'OIT et la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique n'a, à ce jour, produit aucun effet positif pour les populations autochtones.

A l'échelle locale, peu d'avancée sont visibles dans la prise en compte, sur le plan national, de la question du consentement et de son inclusion parmi les conditions requises pour l'exploitation des terres habitées par des populations autochtones des forêts. Cela est en partie dû au fait que les gouvernements des pays du Bassin du Congo n'ont signé que récemment la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones et ne l'ont pas encore intégrée dans leur législation nationale. D'autre part, les groupes de pression censés représenter ces populations sont principalement dans les zones urbaines et connaissent peu leurs vies, leurs besoins et leurs intérêts (voir Lewis 2001).

Méthodologie

L'objectif de la recherche était de voir dans quelle mesure le concept assez vague de CPLE pourrait être affiné afin de créer un modèle qui corresponde aux réalités de la vie dans le Bassin du Congo. L'étude a été conçue par la Société pour les peuples menacés et Intercoopération, qui l'a gérée. La recherche sur le terrain a été effectuée par Anthroscap Ltd (principaux auteurs de cet article et dans les paragraphes suivants « nous »). L'étude a été soutenue financièrement par SECO,⁵ la Fondation l'Art pour la forêt tropicale, le département fédéral des affaires étrangères de la Confédération helvétique. Anthroscap a fait des recherches sur les pratiques actuelles en matière d'obtention de consentement dans cinq concessions de la région,⁶ dont une avait déjà acquis la certification FSC et était considérée par ses vérificateurs comme ayant bien réussi son interprétation du CPLE. Chaque visite de concession durait environ cinq jours. Anthroscap a eu des conversations approfondies avec les dirigeants et les spécialistes sur les aspects sociaux des plans de gestion de l'entreprise. La même durée était consacrée à rendre visite aux populations locales vivant dans les concessions et à écouter leurs récits sur les processus utilisés par l'entreprise pour négocier les droits d'exploitation.

Les critères des principes 2 et 3 du FSC (encadré 16.2) ont été utilisés pour orienter les recherches sur les cinq concessions visitées tout en gardant à l'esprit que ces critères ne constituent pas les seules définitions du CPLE. Même si quatre des entreprises visitées n'avaient pas encore la certification FSC, nous avons néanmoins utilisé les critères FSC comme définition fonctionnelle afin de déceler les problèmes et les contraintes que leurs pratiques pourraient présenter dans l'hypothèse d'une démarche CPLE. Il ne s'agissait pas de juger ou de condamner ces entreprises mais de tester le CPLE sur le terrain avec un œil critique afin d'élaborer des lignes directrices pour une mise en œuvre pratique. La notion de consentement « libre » et « éclairé » devient concrète uniquement lorsqu'elle

⁵ Secrétariat d'Etat suisse à l'économie.

⁶ Deux concessions en République du Congo, deux en RDC et une au Gabon.

s'applique à des contextes spécifiques. Nous cherchions à identifier, en tenant compte des contraintes et des spécificités de chaque situation, des procédures qui pourraient maximiser le potentiel d'information pleine et entière d'une population sur les implications de son consentement et lui permettre de décider librement.

Dans le Bassin du Congo, les critères contenus dans le principe 2 – concernant la propriété foncière, les droits d'usage et les responsabilités – s'appliquent à la fois aux agriculteurs et aux chasseurs-cueilleurs pygmées. Les questions spécifiques aux chasseurs-cueilleurs autochtones sont traitées dans le principe 3.

Encadré 16.2 Critères FSC 2 et 3

Principe FSC 2 : propriété foncière, droits d'usage et responsabilités

La propriété foncière et les droits d'usage à long terme des ressources de la terre et de la forêt doivent être clairement définis, documentés et légalement établis.

- 2.1. La preuve manifeste de droits d'usage de longue date de la forêt doit être établie (par exemple titre foncier, droits coutumiers ou baux).
- 2.2. Les communautés locales jouissant de droits fonciers ou d'usage légaux ou coutumiers doivent garder un contrôle sur les opérations forestières autant qu'il est nécessaire pour protéger leurs droits et leurs ressources, à moins qu'elles ne délèguent librement et de manière bien informées ce contrôle à d'autres agences.
- 2.3. Des mécanismes adéquats seront employés pour résoudre les conflits en matière de propriété ou d'usage. Les circonstances et l'état de tout conflit non résolu seront explicitement examinés lors de l'évaluation pour la certification. En principe, l'existence de conflits majeurs, impliquant un nombre significatif de parties, disqualifie pour la certification.

Principe FSC 3 : droits des peuples indigènes

Les droits légaux et coutumiers des peuples indigènes à la propriété, à l'usage et à la gestion de leurs terres, territoires et ressources doivent être reconnus et respectés.

- 3.1. Les peuples indigènes doivent contrôler la gestion des forêts sur leurs terres et territoires, à moins qu'ils ne délèguent librement et de manière bien informés ce contrôle à d'autres agences.
- 3.2. La gestion des forêts ne doit ni menacer ni diminuer, directement ou non, les ressources ou les droits fonciers des peuples indigènes.
- 3.3. Les lieux d'une signification culturelle, écologique, économique ou religieuse particulière pour les peuples indigènes doivent être clairement identifiés, en collaboration avec les peuples indigènes et reconnus et protégés par les exploitants forestiers.
- 3.4. Les peuples indigènes doivent recevoir une compensation pour l'application de leur savoir traditionnel en matière d'utilisation d'espèces forestières ou systèmes de gestion dans les activités sylvicoles. Cette compensation doit faire l'objet d'un accord formel avec leur consentement libre et informé avant le début des opérations.

Source : http://www.fsc.org/en/about/policy_standards/princ_criteria

Résultats préliminaires

Etant donné que cet article concerne une recherche menée très récemment, nous ne relatons ci-dessous que certains de nos résultats immédiats. Le rapport final plus complet sera disponible en juin 2008.

Les contraintes institutionnelles : la législation de l'Etat et les principes du FSC

La nécessité du consentement

La relation entre les principes du FSC et la législation de l'Etat crée une certaine controverse autour de la question du consentement et de celle de savoir si les entreprises forestières doivent effectivement l'obtenir auprès des communautés locales. La controverse découle du fait que les deux parties partagent des droits d'usage octroyés par l'Etat, le propriétaire légal de la terre. Les principes 2.2 et 3.1 du FSC exigent que les communautés vivant dans la forêt « gardent un contrôle sur les opérations forestières autant qu'il est nécessaire pour protéger leurs droits et leurs ressources à moins qu'elles ne délèguent librement et bien informées ce contrôle à d'autres agences ».

Toutefois, pour une entreprise forestière en RC, l'interprétation de la législation nationale signifie qu'elle n'a pas besoin du consentement de la population locale pour exploiter ses concessions. Elle avance que la terre étant la propriété de l'Etat et que celui-ci lui ayant accordé les droits d'usage, elle a autant le droit d'exploiter la forêt que les populations locales (dont l'Etat reconnaît également les droits), indépendamment de la durée de leur présence. Selon elle, le fait que le principe 1 du FSC leur demande d'obéir aux législations nationales exclut les principes 2.2 et 3.1 du FSC. Cette position pose deux problèmes. En premier lieu, les procédures par lesquelles les Etats de la région ont initialement établi les concessions ont souvent omis d'assurer la consultation des populations locales, et, dans certains cas, ont pu être entachées de corruption. En second lieu, le principe 1 stipule que, tout en respectant les législations nationales, les entreprises forestières doivent se conformer à tous les principes du FSC afin d'obtenir la certification. Le débat se concentre alors sur le fait de savoir si les principes du FSC sont en contradiction avec les législations nationales ou simplement les complètent. En fait, nombre de principes du FSC prévoient des conditions non requises par les législations nationales. Par exemple, l'exploitation à impact réduit (EIR) n'est pas une exigence de la loi dans chaque pays, mais toutes les entreprises qui souhaitent la certification FSC font de gros efforts pour démontrer qu'elles l'appliquent. Aller au-delà des exigences de la loi ne signifie pas la même chose que violer la loi.

Cependant, il n'en reste pas moins qu'une entreprise qui respecte les principes 2.1 et 3.2 du FSC et demande le consentement court le risque de se le voir refuser par un grand nombre de communautés locales. Elle ne pourrait donc pas couper des arbres pour lesquelles elle a payé des droits. Elle aurait alors le choix. Soit elle persiste dans les négociations avec la population locale jusqu'à l'obtention du consentement. Soit elle abandonne les tentatives d'acquisition de la certification FSC et exploite la forêt sans

le consentement de la population puisque les droits d'usage lui ont été accordés par l'Etat. La certification n'est pas obligatoire mais le consentement est une exigence pour la certification.

La conservation, l'environnement et le consentement

La protection de la nature et l'accès à la chasse constituent un autre aspect dans lequel la relation entre les principes du FSC et les lois nationales a des répercussions sur la question du consentement. L'ouverture de voies dans la forêt accroît la pression sur la flore et la faune locale surtout que les routes facilitent la chasse commerciale. Le principe 6.2 du FSC demande aux forestiers de protéger les espèces menacées et leurs habitats. En même temps, les lois nationales réglementent étroitement les activités de chasse, imposant où, comment, quand et à quelles fins (c'est à dire non commerciale) la chasse peut avoir lieu.

Par exemple, en RC, les forestiers agissent en partenariat avec l'Etat pour la protection des ressources naturelles par le biais de zonage de conservation et l'emploi d'éco-gardes pour contrôler les activités de chasse sur leur concession. Même si cette activité de contrôle devait être bien réglementée (et des preuves existent qu'elle ne l'est pas), les forestiers qui décident de respecter à la fois la législation nationale et le principe 6.2 du FSC se trouvent en violation du principe 3.2 du FSC qui stipule que la gestion de la forêt ne doit ni menacer ni réduire les ressources des populations autochtones.

Bien que la chasse « traditionnelle » soit permise tout au long de l'année, l'interprétation de ce qui constitue une chasse « traditionnelle » varie beaucoup. De nombreuses populations locales et autochtones prétendent que la crainte d'une persécution de la part des éco-gardes les a contraints à abandonner la chasse. Ils évoquent également le fait que leurs terrains de chasse habituels ont été réduits, qu'ils n'ont pas les moyens de payer les permis de chasse, et craignent une victimisation de la part d'éco-gardes outrepassant les limites de leurs attributions. Il est probable que des compétences en matière de chasse et les activités religieuses qui y sont associées se perdent.

En résumé, l'exploitation accroît la pression sur la faune tout en limitant l'accès des populations locales à cette ressource. Bien que les principes 6.2 et 3.2 du FSC puissent paraître raisonnables, dans le nord de la RC, l'association d'une démarche axée principalement sur les éco-gardes pour la gestion de la faune et une pression humaine croissante due aux routes forestières et aux villes d'ouvriers a provoqué une situation dans laquelle ces deux principes peuvent facilement être en contradiction l'un avec l'autre. Les implications d'une négociation du CPLE avec les populations autochtones sont importantes. Les populations consentiraient-elles à l'exploitation si elles étaient parfaitement conscientes du fait que ces activités pourraient réduire leur accès aux ressources de la chasse et amoindrir leurs connaissances culturelles ? L'acceptation actuelle de telles activités par les populations autochtones relève moins du consentement que d'une résignation face à des pouvoirs qui les dépassent.

Le conflit apparent entre les deux principes du FSC signifie que les certificateurs doivent utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour juger si les mesures de contrôle visant à protéger la faune respectent également les droits de l'homme des habitants de la forêt. Cela signifie que ces mesures ne doivent ni refuser l'accès des populations à des moyens de subsistance pérennes ni menacer leur sécurité par une mise en application répressive et discriminatoire. Des solutions créatives qui correspondent aux spécificités de chaque situation doivent être recherchées. Par exemple, des études scientifiques localisées permettant d'établir le niveau de prélèvement durable de gibier dans une zone donnée offriraient des paramètres pour négocier une exploitation équitable de la forêt.

Les contraintes en matière de communication : informer dans le contexte local

L'un des volets les plus difficiles de la notion de CPLE est la question de l'information. De toute évidence, les populations locales ne peuvent pas donner leur consentement aux opérations forestières sans être informées sur l'exploitation. Mais cela pose la question importante de savoir exactement à quel point les populations doivent être informées afin de parvenir à une décision libre concernant le consentement. D'autres questions subsidiaires en découlent. Comment la communauté est-elle définie ? Tous ses membres doivent-ils avoir le même niveau d'information ? Quel niveau de détails et de complexité est-il raisonnable d'escompter ? Comment la population peut-elle savoir si elle dispose de suffisamment d'information pour prendre une décision éclairée ? Qui devrait se charger de l'arbitrage en la matière ? Qui devrait vérifier que la compréhension obtenue correspond au niveau escompté ?

A la base de ces questions se trouve l'argument évident que donner des informations ne garantit pas la compréhension. Notre recherche révèle que bien, que les entreprises forestières dans la région considèrent avoir mené une sensibilisation complète, la population ne montre qu'un degré de compréhension du contenu faible ou inexistant. Les obstacles à une communication efficace dans ce contexte sont d'ordre politique, social, culturel et pédagogique. Il est plus facile de les diagnostiquer que de les surmonter. Mais tant que cela ne sera pas fait, un consentement libre et éclairé ne peut être atteint que rarement.

L'information et la structure sociale

L'une des principales contraintes de la communication est la structure sociale de nombreux villages dans les concessions du Bassin du Congo. De nombreuses populations locales sont composées d'agriculteurs, de chasseurs-cueilleurs et d'anciens chasseurs-cueilleurs pygmées parlant le bantou et l'oubangien. Lorsqu'ils vivent dans le même village, les derniers sont invariablement sous l'autorité politique des premiers. Les villages d'agriculteurs et d'agriculteurs/pygmées ont tendance à être patriarcaux, avec un chef coutumier élu et/ou nommé qui domine la prise de décision et les relations avec les personnes extérieures. Nos enquêtes ont révélé que, fréquemment, le processus de consultation et de négociation s'est limité uniquement aux dirigeants politiques locaux tels que le chef de secteur ou *préco*. Cela est peut-être dû au fait que ces personnalités

locales puissantes prétendent parler au nom de la communauté. Bien évidemment, il est aussi plus facile pour la société de traiter avec une seule personne. Il en résulte une mise à l'écart de populations possédant des droits d'usage de la forêt mais intervenant peu dans la politique locale, à savoir les femmes et les Pygmées. Les stratégies de consultation ou de négociation qui se focalisent sur une seule personne privent de larges franges de la communauté du contrôle sur la gestion des ressources. Cela est contraire aux principes du FSC.

Si le consentement est donné par des chefs locaux sans que de telles populations ne soient informées, consultées ou écoutées, alors le CPLE n'a pas été atteint. Dans de tels cas, il est nécessaire de comprendre les réalités de la politique locale afin que la sensibilisation atteigne le plus de personnes possible dans la population. Par exemple, dans une concession, *le chef de secteur* a explicitement rejeté le droit des femmes à participer aux processus de consultation et de négociation, excluant ainsi 51 % de la population adulte de son secteur. Il n'est pas rare que certains groupes ou individus soient effectivement exclus de la politique villageoise (contraints par des relations de pouvoir traditionnelles) ; même si elles assistent à une réunion, ces personnes ne prennent pas la parole et peuvent ne pas prêter attention parce qu'elles savent qu'elles n'ont aucune influence.

La question est de savoir dans quelle mesure des stratégies efficaces peuvent être conçues afin de contourner de telles pratiques d' (auto-) exclusion dans le contexte des structures de pouvoirs existantes. Une entreprise forestière en RC a catégoriquement refusé de s'engager dans un tel exercice prétendant qu'il ne lui appartenait pas de « s'ingérer dans la structure sociale locale ». Cependant, il ne s'agit pas d'une question d'ingérence dans la structure sociale, mais de reconnaître l'existence et les droits de franges significatives de la communauté telles que les femmes et les groupes ethniques autochtones. Bien entendu, ce dilemme ne concerne pas que le Congo. On le retrouve dans de nombreuses régions du monde où la gestion participative des ressources naturelles est mise en œuvre. La pratique habituelle consiste à rechercher la formation d'une structure communautaire représentative – un comité qui inclut des représentants de toutes les parties prenantes sans aliéner les dirigeants traditionnels. Dans ce domaine (à la fois pour trouver « comment » et « comment éviter »), on peut s'inspirer de l'expérience de la gestion forestière participative au Cameroun (voir, par exemple, Oyono 2005). Bien que l'investissement en temps requis pour assurer des discussions pleinement représentatives puisse sembler lourd, cela peut prévenir les conflits et éviter des retards potentiels et des récriminations ultérieures.

Les méthodes de communication

Une autre préoccupation majeure concerne les moyens et les supports par lesquels la sensibilisation est effectuée. Un pourcentage élevé de la population des forêts est totalement ou partiellement analphabète, et il n'est pas rare qu'il n'y ait qu'une personne dans un village qui sache lire et écrire. Nous nous sommes rendus dans un village en RC où la population était incapable de nous fournir des informations sur les termes de son consentement car le chef était absent et tous les documents se trouvaient en sa possession, puisqu'il était la seule personne sachant lire. Dans un village voisin, nous

avons trouvé une situation où la signature sur le formulaire de consentement était de toute évidence le gribouillage d'une personne analphabète. Le formulaire était rédigé en français et comprenait des termes juridiques inconnus dans la compréhension culturelle locale. Après vérification auprès des interprètes de l'entreprise, nous avons découvert qu'ils avaient mal compris ces termes et les avaient donc mal traduits.

Deux entreprises forestières auxquels nous avons rendu visite avaient essayé de surmonter cet obstacle de l'analphabétisme en utilisant des cartes repères avec des images représentant des opérations d'exploitation, des actions de protection de la faune et ainsi de suite. Il s'agit d'une tentative louable de diversifier les supports utilisés pour le transfert d'information. Cependant, elle se fonde sur les idées que se font les informateurs sur les moyens de transmettre l'information (et la supposition implicite que la sensibilisation est un processus à sens unique). Il semble probable que la population locale ciblée ici possède peu d'expérience, voire aucune, en matière d'utilisation d'images pour transmettre des messages ; les images ne font certainement pas partie de leur propre répertoire de communication. Une sensibilisation efficace dépend de la découverte précise de ce qui parvient à sensibiliser.

Malheureusement, les équipes sociales des entreprises forestières, chargées de la sensibilisation, sont handicapées par leurs connaissances limitées en matière de démarches participatives. Elles utilisent un mode d'information du sommet vers la base (top-down), fondé sur une pédagogie scolaire dans laquelle l'information est transmise par un orateur actif et érudit à un auditeur passif et ignorant. Ce n'est pas nécessairement dans cette configuration que les personnes apprennent le mieux, encore moins des personnes qui n'ont pas été à l'école. La recherche (Lewis 2002 ; 2008) montre que les Pygmées acquièrent des connaissances grâce à une interaction active dans des contextes sociaux pertinents, qu'il est impoli de professer aux autres ou de prétendre publiquement en savoir davantage que les autres. Ce facteur peut expliquer le faible taux de compréhension et/ou les réserves chez les Pygmées.

L'information, la cartographie et le consentement

Un élément de la sensibilisation qui semble plus largement compris est l'établissement de la cartographie des ressources de subsistance et des ressources culturelles essentielles que les communautés souhaitent protéger de l'exploitation. Les entreprises forestières appellent ce processus « la cartographie participative ». Etant donné que la cartographie participative a été utilisée avec succès dans une grande variété de contextes de planification et de gestion des ressources naturelles – souvent dans un contexte où les communautés autochtones établissent leurs droits de propriété ou d'usage (Carter 1996) – on peut s'attendre à ce qu'elle s'applique raisonnablement bien au Congo. Dans la pratique, notre recherche a révélé que la participation des communautés est limitée, la cartographie étant habituellement effectuée par un à six membres de la communauté en association avec l'équipe de l'entreprise chargée des relations sociales. Aucun mécanisme ne permet d'inclure toute la communauté – soit dans le processus, soit dans la discussion des résultats. De ce fait, de nombreuses personnes ne savent pas quelles ressources ont été

sauvegardées. Ne sachant pas lire les cartes, elles ne peuvent pas s'en servir pour vérifier que les ressources qui y figurent sont effectivement protégées.

Ces problèmes peuvent être surmontés par un processus de consultation plus intensif qui cherche activement la participation des différentes parties prenantes au sein de la communauté (y compris les femmes, jeunes et âgées et ceux qui sont tributaires de la forêt). Une simplification des cartes et un enseignement de base sur leur lecture pourraient également s'avérer utiles. Il convient de reconnaître qu'étant des images en 2D d'une réalité en 3D, les cartes ne tiennent pas vraiment compte de la manière dont les populations locales s'orientent dans la forêt. Il faut donc faciliter leur utilisation.

Les défis de la communication

La tâche des entreprises forestières en matière de sensibilisation efficace varie énormément. Certaines concessions abritent des centaines de villages dont peu sont dotés d'écoles. Au Gabon, la plupart des villages disposent d'écoles qui fonctionnent et la majorité des personnes est alphabétisée. La plupart des entreprises visitées n'assument pas de responsabilité en matière de scolarisation, alléguant que ce rôle incombe à l'Etat. Celles visitées en RDC construisent ou réparent quelquefois des écoles, mais comptent sur l'Etat pour fournir les enseignants. A long terme, un taux de scolarisation plus élevé est un moyen de combler le fossé en matière de communication mais les entreprises forestières ont également besoin de réponses à court terme. La station de radio communautaire en construction sur une concession en République du Congo pourrait être un modèle intéressant dans ce sens. Les perspectives, outils et soutien apportés par des experts en communication transculturelle et populations analphabètes seront très précieux dans ces efforts. Cependant, des solutions mal pensées ou trop onéreuses peuvent dissuader de rechercher réellement un CPLE dans un processus de certification FSC.

Le concept de consentement

Le consentement étant un contrat entre deux parties, il s'en suit que les parties doivent partager une compréhension mutuelle de ce qu'il signifie. Notre recherche sur le terrain indique que ce n'est généralement pas le cas, d'où un conflit et une récrimination mutuelle.

Les différents modèles de consentement

Nous avons commencé notre enquête sur les idées locales de consentement en demandant à nos interprètes comment ils traduiraient le consentement dans des langues locales. Il y eut un éventail de possibilités allant de « j'accepte de mon propre gré » à « j'accepte parce que j'en ai assez de ce débat ». Le consentement n'est pas un concept figé. Il se transforme selon les circonstances et le contexte des négociations.

Lorsque nous avons demandé aux populations locales d'expliquer l'aspect contextuel du consentement qu'elles ont donné aux activités de gestion forestière nous avons souvent découvert qu'il n'a pas été donné dans le cadre d'une négociation, mais comme l'a dit un homme : « Nous avons accepté parce que nous y avons été obligés. Si l'Etat a déjà décidé

que l'entreprise peut exploiter, nous n'y pouvons rien. » D'autres déclarent qu'ils ont donné librement leur consentement mais que la société n'avait pas fourni les avantages matériels (le bois scié, etc.) que la communauté avait réclamés en contrepartie de son consentement. Dans un seul cas, au Gabon, le processus de consentement a semblé satisfaisant à la communauté que nous avons visitée, malgré d'énormes difficultés au début de leurs relations.

Alors que le premier exemple fait ressortir la différence de pouvoir entre les deux parties, les autres révèlent comment le consentement est conçu en tant qu'élément fondamentalement contractuel. Ces points sont liés. Contrairement aux notions européennes du consentement, perçu comme quelque chose qui est atteint et marqué à un moment donné, une chose finie et définitive, la notion, en Afrique centrale, décrit une relation sociale transactionnelle fondée sur un échange verbal et matériel suivi. La différence n'est pas absolue et insurmontable, il s'agit surtout de savoir sur quoi l'accent doit être mis. Alors que dans le consentement en Europe, l'accent est mis sur la définition des limites des responsabilités réciproques, en Afrique centrale, le consentement s'entend comme ouvrant la voie à une négociation continue.

Les différences de pouvoir doivent être reconnues et gérées avec précaution. La partie la plus faible qui se sent « obligée » de donner son accord sous contrainte se rendra compte qu'il n'est pas de son intérêt de le donner de façon définitive, car cela desservirait ses prétentions à partager les bénéfices engrangés par l'entreprise forestière. Au lieu de cela, elle garde les canaux de la négociation ouverts en permanence par des exigences de dédommagement renouvelées. A son tour, la partie la plus forte espère mettre fin au processus de négociation afin de finaliser les termes du consentement à son avantage, et ce de façon permanente. A moins que les parties reconnaissent et tiennent compte du fait qu'elles agissent dans des concepts de consentement fondamentalement différents, elles auront du mal à atteindre des résultats mutuellement satisfaisants.

La compréhension mutuelle est-elle possible ?

Les différents concepts de consentement peuvent être conciliés. La concession que nous avons visitée au Gabon y est arrivée grâce à une recherche imprégnée de connaissances anthropologiques qui a sensibilisé les deux parties sur leur concept de consentement mutuel. Cela leur a permis de négocier stratégiquement les questions de cartographie de ressources, de droits, de lois, de concepts traditionnels et d'associations locales, jusqu'à parvenir à un accord sur l'exploitation de la forêt. Cet accord a alors été marqué par une cérémonie. Par la suite, l'exploitant a pu canaliser ses relations avec les villages pour en faire un échange continu d'informations, de dédommagement pécuniaire et matériel sur la base de la production de bois d'œuvre dans leur espace forestier. Il convient de noter que cette entreprise versait aux communautés une somme nettement plus élevée par mètre cube de bois prélevé que les autres entreprises de la région. La réussite d'une relation mutuellement satisfaisante et durable peut être mise sur le compte de l'association d'une recherche solide, d'un dialogue étalé sur plusieurs années, d'un partage des bénéfices jugé équitable par les deux parties et d'un effort constant de la part de l'exploitant afin d'améliorer ses pratiques.

Deux entreprises visitées ont exprimé des craintes de voir leur exploitation mise en danger si elles devaient renégocier continuellement les termes de l'accord avec chaque village. D'autre part, elles soutiennent que conclure différents accords avec chaque village conduirait à des plaintes selon lesquels certains villages seraient mieux dédommagés que d'autres. Les conflits qui en résulteraient pourraient leur coûter beaucoup de temps, d'efforts et de bonne volonté. Cependant, même si le contexte dans lequel opère chaque entreprise est spécifique (nombre de communautés, profil social, etc.), il y a des leçons à tirer de l'exemple gabonais.

En résumé, toute notion durable de consentement doit être suffisamment rigide pour servir de preuve juridique à un accord, mais assez flexible pour inclure des moyens de recours.

CPLÉ et gestion durable des forêts

Pour que le consentement libre et éclairé contribue sensiblement à la gestion durable des forêts, il doit s'appuyer sur certains processus et actes fondamentaux. Il s'agit, entre autres, d'établir les droits coutumiers des communautés, d'élaborer des stratégies efficaces de communication et de partage d'informations, de veiller à ce qu'une part des bénéfices et des impôts tirés de l'exploitation forestière soit investie localement, de protéger les ressources forestières essentielles des populations contre les impacts négatifs de la production de bois d'œuvre et de la gestion de la faune, et de leur donner un rôle précis dans les processus de décision concernant les forêts qu'elles utilisent. Les entreprises forestières peuvent bénéficier d'un soutien extérieur en la matière jusqu'à ce que des exemples précis de meilleures pratiques soient mis au point.

Nous recommandons que les entreprises forestières entreprennent :

1. de recruter du personnel doté de compétences adéquates pour travailler avec les populations locales (compétences linguistiques, compétences en matière de recherche, connaissances culturelles et sociales appropriées) et de leur fournir des ressources et un appui institutionnel adéquats ;
2. de veiller à ce que les discussions avec la communauté s'efforcent d'inclure toutes les principales parties concernées (pas seulement les plus puissantes et celles qui se font le plus entendre) et que les négociations soient menées avec un organe qui les représente ;
3. d'identifier, avec les représentants de la communauté locale et des spécialistes externes, les droits traditionnels des populations locales, leur mode d'utilisation des forêts, et d'analyser les répercussions que l'exploitation du bois peut avoir sur elles et sur leur mode de vie afin d'élaborer ensemble des stratégies de réduction d'impact mutuellement acceptables. De s'assurer que cela est largement communiqué et débattu au sein de la communauté ;
4. d'élaborer et de rendre publique une politique démontrant que l'entreprise forestière reconnaît et respecte les droits traditionnels de la population locale, qu'elle lui garantit

l'usage et l'accès libre à la forêt et à ses ressources et qu'elle partage les bénéfices avec les communautés locales ;

5. d'établir un dialogue suivi entre elles et les communautés en se servant de mécanismes de communication adéquats, d'assurer un échange régulier d'informations et de biens/avantages. Le consentement doit être perçu comme une relation suivie entre les exploitants forestiers et les communautés locales entièrement représentées. Le consentement peut être marqué à certaines étapes clés de cette relation par des cérémonies appropriées pour prouver que la communauté consent aux activités de l'entreprise ;
6. de mettre au point des mécanismes adéquats de résolution des conflits et une procédure de réclamation avec les communautés locales qui permettent d'entrer en contact, de discuter et de résoudre tous les problèmes directement ou indirectement liés aux activités de l'entreprise ;
7. d'entamer avec, et si nécessaire d'employer, des experts locaux et/ou internationaux pour assurer le développement constant du CPLE ;
8. de publier les processus et accords élaborés et acceptés par les communautés locales et les entreprises forestières.

L'observation de ces lignes directrices devrait aboutir à un accord par lequel l'octroi du consentement préalable, libre et éclairé marque une avancée dans une relation suivie entre l'entreprise forestière et la communauté locale, sur la base d'un échange d'informations et de biens matériels durant toute la période d'exploitation de l'espace forestier. Un certain nombre d'entreprises forestières ont accompli des progrès sensibles dans ce sens.⁷

Par ailleurs, ce ne sont pas uniquement les entreprises forestières qui peuvent déterminer l'utilisation du CPLE dans la gestion des forêts. Elle peut être alimentée par une plus grande sensibilisation et des exigences de la part des consommateurs de bois d'œuvre, ainsi que par le soutien de l'Etat concerné. Si la mise en œuvre du CPLE devenait une exigence pour l'attribution des concessions forestières ou était au moins un facteur comptant dans la prise de décision, cela aurait de toute évidence un impact sur les activités des entreprises (et donnerait un avantage compétitif à celles qui ont déjà une certaine expérience). L'idéal serait que la responsabilité sociale de l'entreprise aille de pair avec celle de l'Etat.

Remerciements

Intercoopération, la Société des peuples menacés et Anthroscap Ltd remercient SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie, Suisse), la fondation l'Art pour la forêt tropicale et le département fédéral des affaires étrangères de la Confédération helvétique pour l'appui financier qu'ils ont apporté à cette étude. Cependant, les points de vue exprimés sont

⁷ Il faut reconnaître qu'il s'agit principalement des grosses entreprises qui ont les moyens de faire les investissements substantiels requis pour la certification FSC. Néanmoins, de plus petites entreprises peuvent tirer avantage des nouvelles méthodes et technologies environnementales et sociales développées par ces grosses entreprises. Cela réduit le coût inhérent au respect des normes de certification.

uniquement ceux des auteurs, et ne représentent donc pas nécessairement ceux des bailleurs de fonds. Nous exprimons également notre gratitude aux entreprises forestières qui ont coopéré à cette étude en prenant le temps de répondre à nos nombreuses questions, ainsi qu'à toutes les personnes en RDC, en République du Congo et au Gabon qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à cette recherche.

Références

- Bahuchet, S. et Guillaume, H. 1982 Aka-farmer relations in the northwest Congo Basin. *Dans* : (éds.) Leacock, E. et Lee R.B. Politics and history in band societies. Cambridge University Press, Cambridge, RU. p. 189-211.
- Carter, J. et Gronow, J. 2005 Recent experience in collaborative forest management: A review paper. CIFOR Occasional Paper No. 43. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Carter, J. 1996 Recent approaches to participatory forest resource assessment. Rural Development Forestry Study Guide 2. Overseas Development Institute, Londres.
- Commission on Human Rights 2003 Economic, social and cultural rights: Commentary on the norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2. [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/29378ff2003ceb0c1256d7900310d90/\\$FILE/G0316018.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/29378ff2003ceb0c1256d7900310d90/$FILE/G0316018.doc) (date d'accès en ligne : 4 février 2008).
- Commission on Human Rights 2005 Standard setting: Legal commentary on the concept of free, prior and informed consent. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1. www2.ohchr.org/English/issues/indigenous/docs/wgip23/WP1.doc (date d'accès en ligne : 4 février 2008).
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. et Topa, G. (éds.) 2007 Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a priority agenda. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Greenpeace 2007 Carving up the Congo. Greenpeace, Amsterdam, Pays-Bas.
- International Labour Organization 1991 Convention (no. 169) Concerning indigenous and tribal peoples in independent countries. <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm> (date d'accès en ligne : 4 février 2008).
- ITTO 2006 Status of tropical forest management 2005. ITTO, Yokohama, Japon.
- Klieman, K. 2003 The pygmies were our compass: Bantu and Batwa in the history of West Central Africa, early times to c. 1900 C.E. Heinemann, Portsmouth, NH, USA.
- Köhler, A. et Lewis, J. 2002 Putting hunter-gatherer and farmer relations in perspective: A commentary from Central Africa. *Dans* : (éd.) Kent, S. Ethnicity, hunter-gatherers, and the 'other': Association or assimilation in Southern Africa? Smithsonian Institution, Washington, DC. p. 276-305.

- Lewis, J. 2001 Forest people or village people: Whose voice will be heard? *Dans* : (éds.) Barnard, A. et Kenrick, J. *Africa's indigenous peoples: 'First peoples' or 'marginalized minorities'?* CAS, Edinbourg, RU. p. 61-78.
- Lewis, J. 2002 Forest hunter-gatherers and their world: A study of the Mbendjele Yaka pygmies and their secular and religious activities and representations. PhD Thesis, London School of Economics, Londres.
- Lewis, J. 2008 Ekila: Blood, bodies and egalitarian societies. *Journal of the Royal Anthropological Institute* 14(2) : 297-315.
- Nobirabo Musafiri, P. 2007 Droit foncier des peuples autochtones et le droit international : Cas des peuples de la forêt « pygmées » de la République Démocratique du Congo. Stämpfli Editions, Bern, Allemagne.
- Oyono, P.R. 2005 Profiling local-level outcomes of environmental decentralisations: The case of Cameroon's forests in the Congo Basin. *The Journal of Environment and Development* 14(3) : 317-337.
- The World Bank Inspection Panel 2007 Investigation report: Democratic Republic of Congo. http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/FINAL_INVREP_whole.pdf (date d'accès en ligne : 4 février 2008).
- Vansina, J. 1990 Paths in the rainforests: Towards a history of political tradition in equatorial Africa. The University of Wisconsin Press, Madison, WI, USA.
- Woodburn, J. 1997 Indigenous discrimination: The ideological basis for local discrimination against hunter-gatherer minorities in sub-Saharan Africa. *Ethnic and Racial Studies* 20(2) : 345-61.

Chapitre 17

De la nature des réseaux sociaux et intergénérationnels dans le secteur forestier africain

Cas des réseaux chinois, libanais, indiens et italiens

J-M. Roda

Résumé

Un système industriel classique a été la règle pour la production et le commerce des bois des forêts tropicales humides jusque dans les années 1990. Il se caractérise par des investissements lourds, un manque de flexibilité certain, une exploitation préférentielle des essences à forte valeur et des stratégies peu différenciées entre les différents opérateurs. De nouveaux systèmes de production flexible se développent depuis le milieu des années 1990. Basés sur des réseaux d'entreprises, très mobiles et très réactifs, qui permettent des spécialisations spécifiques de leurs marchés, ils sont surtout le fait de communautés de Chinois d'outremer, d'Indiens, de Libanais et d'Italiens. Ces quatre types de réseaux, d'origines si diverses, sont en fait très semblables dans leur organisation. Les entreprises concernées sont simultanément en coopération et en compétition, d'où le concept de coopération-compétition ou «*coo-pétition*», leur compétitivité se basant sur l'échange d'information et la minimisation des coûts de transaction. A la croisée de l'économie, de la géographie, des études régionales et de gestion, cette étude présente un seul modèle théorique généralisé de la production en réseau qui explique simultanément tous ces différents réseaux d'entreprises. La confiance et la réputation sont institutionnalisées. L'intermédiation entre les acteurs a un rôle primordial. Les entreprises optimisent leur localisation grâce à la hiérarchisation des relations entre les acteurs et leur communautarisme. Le modèle explique aussi la dynamique des réseaux, la résilience de leurs propriétés et l'emboîtement de leurs échelles de structuration.

Introduction

Depuis les années 1960, le commerce mondial du bois est progressivement passé d'échanges orientés du Sud vers le Nord à des échanges Sud-Sud, phénomène qui s'est accéléré à partir du milieu des années 1990. L'Asie consomme plus de 70 pour cent (en équivalents bois ronds) des produits forestiers provenant des régions tropicales et l'Afrique est devenue le nouvel eldorado des économies asiatiques en pleine expansion qu'elle approvisionne en bois d'œuvre comme le montre l'évolution du commerce international

des grumes tropicales depuis 1997 (figure 17.1) et 2003 (figure 17.2). Dans le sillage de cette nouvelle donne, les opérateurs asiatiques sont devenus des acteurs importants, voire déterminants, de la filière bois sur le continent africain. Ce qui distingue ces acteurs de ceux des systèmes industriels classiques, est leur tendance à faire preuve d'efficacité collective dans le cadre de réseaux sociaux informels et intergénérationnels organisés dans le monde entier. Si la plupart des acteurs asiatiques sont d'origine chinoise, il existe d'autres réseaux d'opérateurs industriels qui témoignent d'un communautarisme et d'une efficacité collective similaires dans le secteur forestier – notamment les réseaux libanais, indiens et italiens (Roda et N'Sitou Mabiala 2005).

Dans ce chapitre, l'auteur tente de caractériser les actions et fonctions de cette nouvelle forme d'organisation industrielle dans le secteur forestier africain et de contribuer à une meilleure compréhension de la situation. Cette étude fait partie de travaux de recherche plus élargis axés : sur l'analyse de la façon dont les formes traditionnelles et les formes nouvelles de réseaux d'entreprises transnationales tirent parti des possibilités offertes par la mondialisation ; sur la modélisation des systèmes de production flexibles organisés en réseau ; et visant à mieux comprendre les perspectives relatives de développement et les menaces qu'elles représentent pour les ressources naturelles.

Contexte



Figure 17.1 Commerce international des grumes tropicales en 1997 : Flux commerciaux principaux

Note : Le volume des échanges est représenté par la largeur des flèches

Source : FAO 2009

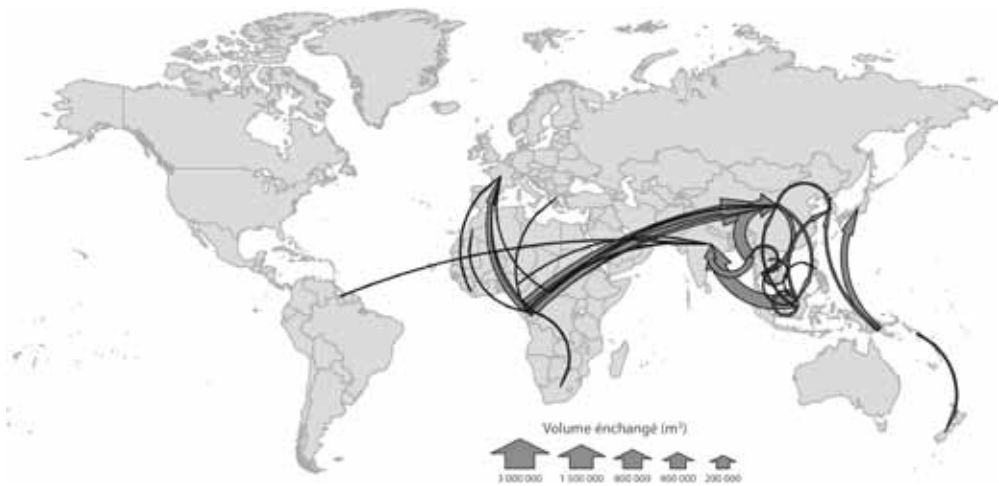


Figure 17.2 Commerce international des grumes tropicales en 2003 : Flux commerciaux principaux

Source : FAO 2008

Questions et hypothèses de recherche

L'objectif initial était de déterminer les effets positifs et négatifs des réseaux d'entreprises sur l'environnement et le développement socio-économique de la région. Sur la base des études déjà réalisées sur les activités des réseaux sociaux asiatiques et autres opérant dans le secteur forestier africain (Karsenty 1996 ; Karsenty et Debroux 1997 ; Guilguy 1997 ; Debroux 1998 ; Sizer et Plouvier 2000 ; Roda et N'Sitou Mabilia 2005 ; Roda 2005), nous formulons deux grandes hypothèses. Nous examinons d'abord une opinion largement répandue selon laquelle le comportement de ces réseaux, comparé à celui des entreprises traditionnellement actives dans le secteur forestier en Afrique, serait perçu comme « prédateur » des ressources naturelles et leur action nuirait à la pérennité des forêts sur lesquelles ils exercent une influence directe ou indirecte. La deuxième hypothèse est celle qui consiste à supposer que ces réseaux sont en mesure de poursuivre leurs activités économiques et financières dans la pire des situations économiques quand l'instabilité des conditions rend difficiles les opérations commerciales de la concurrence. En l'absence d'évaluations sur l'environnement qui soient réellement indépendantes des conditions du marché, nous abordons ces hypothèses sous l'angle des données et déductions indirectes.¹

La liste suivante de questions nous a aidés à structurer notre recherche. Quelles sont les stratégies suivies en matière de récolte et d'exploitation des ressources forestières ? Quel est le *modus operandi* ? Quelle est la contribution de ces réseaux au développement local en Afrique ? Quel est leur degré d'efficacité sur le plan économique et quelles sont leurs limites en la matière ? Censés être ethniquement homogènes, ces réseaux peuvent-ils s'intégrer à la société locale et quelles sont les caractéristiques socio-économiques d'une

¹ Voir la section ci-dessous intitulée « Gouvernance forestière et réseaux d'entreprises: de la perception à la réalité ».

telle interaction ? Quelles réglementations s'appliquent à ces réseaux et quelles sont les possibilités de les renforcer – si nécessaire ? Quelles en sont les répercussions stratégiques et politiques pour la gouvernance forestière en Afrique ?

Méthodologie et cadre conceptuel

La conduite d'un certain nombre d'enquêtes et d'entretiens concernant le secteur des forêts tropicales africaines pendant la période 2000 à 2006 est à la base des analyses rapportées dans cette étude et d'autres travaux.² Ont été utilisées aussi bien des techniques d'entretiens anthropologiques semi-structurés que des méthodes d'analyse économique et d'organisation du travail dûment reconnues pour établir un lien entre l'analyse sociale, les réalités économiques du marché auxquelles sont confrontés les réseaux d'entreprises et les stratégies appliquées en conséquence par ces réseaux. Les réseaux d'entreprises du secteur forestier ont été étudiés selon les méthodes classiques de recherche des sciences sociales (Cadène et Vidal 1997), en y associant des méthodes spécifiques pour les réseaux opaques et sensibles de la filière bois (Roda 2004). Les variables utilisées dans les recherches effectuées sur le terrain pour déterminer le rôle des différents acteurs et étudier leur comportement sont résumées au tableau 17.1. Après une première phase de collecte des données ont suivi une phase d'analyse et de conceptualisation afin de formuler un modèle économique approprié pour les réseaux étudiés.

Trois courants de pensée ont inspiré le cadre conceptuel. Le premier est celui de la nouvelle économie³ et de l'approche néoclassique des groupes industriels ou *clusters* (Porter 1990), des théories de l'efficacité collective pour les petites et moyennes entreprises (le précurseur en étant Marshall, en 1890, et les vulgarisateurs, Becattini en 1987 et Brusco en 1982) ; du « post-fordisme » avec spécialisation flexible (Piore et Sabel 1984) ; et des adeptes de la réglementation (Boyer 1986 ; Salais et Storper 1993)^{4,5}. Le deuxième relève l'impact de la science traditionnelle régionale, et s'oriente vers des recherches tendant à découvrir comment les acteurs se regroupent en fonction de divers facteurs comme les coûts, la

2 Roda 2000, 2001, 2005, 2006 ; Roda et Gérard 2003 ; Roda et Erdlenbruch 2003.

3 Par nouvelle économie, on entend le passage, pour les pays développés, d'une économie productrice de richesses provenant des secteurs industriel et manufacturier à une économie basée sur le secteur des services et des valeurs nominales par suite de la mondialisation et de la manipulation des différentes monnaies par les gouvernements et leurs banques centrales.

4 Ce courant de pensée relève du sous-domaine de l'économie industrielle qui étudie le comportement des entreprises, la structure des marchés et leur interaction, en particulier les phénomènes des regroupements industriels (*clustering*) et de la mise en réseau des entreprises. Il a été influencé par le concept des couches multiples et, notamment, du capital social (Weber 1968, 1922 ; Bourdieu 1980 ; Coleman 1988 ; Putnam 1995). L'analyse des systèmes de production doit beaucoup aux définitions élaborées dans ce contexte.

5 Cette théorie définit avec une grande précision les concepts de flexibilité, efficacité et réseautage qui s'appliquent à la production et sont utiles pour analyser et comprendre divers types de réseaux d'entreprise. Les théories du post-fordisme, de la spécialisation flexible et de la réglementation s'attachent à définir la flexibilité des systèmes de production (et des échanges commerciaux) et leur efficacité sur le plan économique. Selon elles, les termes « flexible » et « flexibilité » se réfèrent à des flexibilités aussi bien fonctionnelles que numériques qui peuvent être classées comme suit : (1) flexibilité du volume de production ; (2) flexibilité du produit, laissant à l'entreprise la possibilité de modifier la configuration de son produit à bref délai sans perte sensible d'efficacité ; (3) flexibilité de l'emploi ; (4) flexibilité des pratiques de travail ; (5) flexibilité de l'outillage lourd ; (6) flexibilité de la restructuration ; et (7) flexibilité des formes d'organisation (par exemple, des réseaux de producteurs spécialisés).

Tableau 17.1 Variables utilisées dans les recherches sur le terrain pour déterminer le rôle des acteurs du secteur forestier et étudier leur comportement

Questions	Historique / entreprise	Enquêtes descriptives, structurelles et contrastées	Commercialisat. et vérificat. technique
Niveau entreprise	√	<ul style="list-style-type: none"> • Activités, filiales, type de société (en pleine propriété/en partenariat) • Structure et organisation • Effectifs et entrepreneurs • Logistique, intrants, produits 	<ul style="list-style-type: none"> • Outillage lourd et équipement • Véhicules et stratégie transport
Niveau produit	√	<ul style="list-style-type: none"> • Nature des produits, qualité et quantité • Approvisionnement et vente • Cahier des charges technique et commercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Visites chantiers, parcelles d'exploitation, expositions, etc.
Niveau social	√	<ul style="list-style-type: none"> • Données personnelles • Ethnicité, famille, religion, etc. • Relations commerciales et sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussions avec d'autres acteurs, échange d'information

concurrence ou les externalités du réseau⁶ (Bernard et Vicente 2004).⁷ Le troisième et dernier courant fait la jonction entre la sociologie et l'organisation du travail (Castells 1998) et assume un emboîtement de réseaux au sein desquels les réseaux d'entreprises optimisent leurs stratégies en fonction des liens qu'ils peuvent établir pour étendre leurs activités aux niveaux local, national et international (Rallet 2000 ; Veltz 1996 ; Braudel et Wallerstein 2000).⁸ Notre approche est celle de l'intégration, autrement dit nous avons utilisé toutes ces théories pour conduire notre analyse des réseaux sociaux d'entreprises dans le secteur forestier en Afrique en ayant recours à des concepts utilisés en sociologie et dans les relations du travail.

Constatations et discussion : une nouvelle économie pour le bois africain ?

Spécificités des réseaux sociaux d'entreprises dans le secteur des forêts en Afrique

Les premiers signes d'une réorganisation substantielle des relations du travail dans l'industrie du bois sont apparus il y a 10 à 15 ans. La plupart des exploitants traditionnels du secteur forestier africain ont vu décliner leur influence depuis lors. Les exploitations

⁶ On peut définir ce terme « externalité du réseau » comme le changement intervenant dans les avantages ou désavantages qu'un agent retire d'un bien ou d'un service quand change le nombre d'agents faisant partie du réseau et consommant le même type de bien ou service.

⁷ Le deuxième courant de pensée va au-delà des théories de l'économie spatiale et de la localisation et, dans le cadre d'une approche multidisciplinaire, essaie d'intégrer diverses sciences (géographie, économie, sociologie, anthropologie et politique) afin d'étudier des dynamiques économiques spécifiques avec leurs contraintes humaines et naturelles.

⁸ Le troisième courant de pensée ressort du domaine de la sociologie qui étudie l'activité économique et les réseaux industriels à travers les divers réseaux sociaux qui les constituent.

relevant de ce modèle classique (traditionnel) d'organisation industrielle tendent à avoir les caractéristiques suivantes en commun :

- elles dépendent d'une base relativement étroite de capitaux privés, au sein d'une seule famille ;
- elles relèvent de petites niches de marchés spécifiques ;
- elles sont spécialisées dans la récolte et la transformation d'un nombre limité d'essences ;
- établies dans des pays caractérisés par une faible gouvernance et/ou une forte incertitude économique, elles tendent à se limiter aux activités assurant les plus fortes marges de profit possibles⁹ ;
- elles connaissent un fort taux de faillite et rares sont celles qui se révèlent capables de survivre longtemps ;
- leurs activités se déroulant dans un contexte économique incertain dans lequel les services de banque traditionnels sont soit inexistants soit extrêmement coûteux, elles peuvent autofinancer leurs filiales et les aider à assumer les risques.

Pour bien les distinguer des entreprises asiatiques nouvellement arrivées dans le secteur forestier africain, nous qualifions toutes les exploitations présentant les caractéristiques décrites ci-dessus d'« entreprises occidentales classiques ». Parmi ces dernières, il en est qui, en nombre non négligeable, ont tout simplement disparu ou ont été rachetées par de nouveaux venus appartenant à des réseaux sociaux d'entreprises dont l'organisation et le mode de fonctionnement diffèrent radicalement de ceux des propriétaires précédents. Alors que les travaux concernant les réseaux sociaux d'entreprises en activité en Afrique sont limités, les médias et les ONG ont commencé – en particulier, après la fin du conflit du Libéria – à alerter l'opinion à propos d'un phénomène présenté comme l'irruption des intérêts asiatiques en Afrique. Depuis le milieu des années 1990, ces réseaux d'entreprises sont en effet visibles dans toutes les forêts tropicales du monde et pas seulement en Afrique. Ils ne sont pas constitués de sociétés multinationales mais d'un tissu complexe d'entreprises transnationales – et peuvent être définis comme des réseaux dont les relations ne sont pas directement formalisées ou légalisées (par exemple, par la création de filiales) mais se tissent plutôt en raison d'une parenté proche ou éloignée entre les propriétaires de ces entreprises et par le biais de transactions informelles (par exemple, prêts accordés à titre personnel).¹⁰

Réseaux chinois

La « percée » des réseaux sociaux d'entreprise asiatiques dans le secteur forestier africain a stimulé l'imagination des médias et des associations professionnelles. Il est vrai que ces nouveaux acteurs – pour la plupart Chinois d'origine en provenance de l'Asie du Sud-Est (en particulier de Malaisie et des Philippines, mais plus récemment de la Chine

9 En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, par exemple, c'est l'exportation des « bois rouges », sous forme de grumes de grande qualité et de sciure de bois normalisée qui constitue l'une des activités permettant d'obtenir les plus fortes marges de profit.

10 Cette mutation s'applique souvent au cas des sociétés qui ont gardé leur nom d'origine, par exemple les groupes WTK ou Vicwood.

continentale) – sont à présent solidement implantés en Afrique, intermédiaires assurant le transfert de l'énorme demande de la Chine et du reste de l'Asie pour les matières premières. Ainsi, par exemple, les groupes chinois *WTK*, *Rimbunan Hijau and M.*¹¹ (Malaisie), *Vicwood* (Chine, mais avec des liens aux Philippines), *Integrated Timber International* et *Timber World* (Singapour) sont actifs au Libéria, au Cameroun, en RCA, en République du Congo, en Afrique du Sud et au Mozambique. Ces groupes sont tous constitués de sociétés forestières associées à des entreprises sœurs, qui sont elles-mêmes rattachées à d'autres secteurs afin d'optimiser les coûts de transport (pour acheminer, par exemple, les appareils ménagers d'Asie en Afrique et le bois, d'Afrique vers l'Asie). Ils ont tout d'abord essayé d'appliquer à la lettre en Afrique les méthodes d'abattage qu'ils utilisaient en Asie. Certains continuent à employer des travailleurs asiatiques. D'autres, après des échecs répétés et spectaculaires,¹² se sont mieux adaptés et tendent à présent à racheter les sociétés détenues par des intérêts occidentaux et à recruter des gestionnaires (*managers*) occidentaux mieux à même d'établir de bonnes relations avec les autorités et sociétés africaines que leurs homologues chinois.¹³ Contrairement à ce que font les entreprises occidentales classiques, tous ces réseaux ont fragmenté la production en la confiant à plusieurs sous-traitants légalement indépendants. Ils dépendent aussi dans une très large mesure des intermédiaires et sous-traitants locaux. Cette structure de sous-traitance n'est pas toujours évidente et il arrive souvent qu'une société qui semble intégrée de prime abord comporte diverses activités qui ont en fait été cédées à des sous-traitants.¹⁴ Le plus souvent par l'intermédiaire de partenaires asiatiques spécialistes de la logistique, ces réseaux se sont engagés dans un commerce triangulaire entre l'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient, voire l'Europe ; à ce titre, ils importent des produits manufacturés d'Asie et exportent du bois d'œuvre brut non transformé vers l'Asie. Au lieu de cibler spécifiquement quelques essences de grande qualité selon la pratique habituelle des sociétés d'exploitation occidentales, ils récoltent une plus grande variété d'essences diverses et acceptent un plus large éventail de qualités différentes. L'opération de tri n'est pas effectuée en Afrique avant d'exporter le bois comme le font habituellement les sociétés d'exploitation occidentales, mais en Asie par des acheteurs et courtiers (*brokers*) intermédiaires.

11 Confidentialité requise pendant les entretiens.

12 Ces échecs avaient pour origine les différences de perception des relations interpersonnelles et de contexte entre l'Afrique et l'Asie.

13 Par exemple, la société *Vicwood* suit couramment ce modèle, rachetant des sociétés auparavant détenues par des intérêts occidentaux et recrutant des *managers* (ou gestionnaires) occidentaux ayant travaillé de longues années en Afrique.

14 Cette structure de sous-traitance, que l'on trouve également dans les réseaux italiens et syro-libanais et en Afrique aussi bien qu'ailleurs dans le monde, minimise les risques en répartissant les activités économiques sur divers secteurs. Pour prendre le cas, par exemple, d'une société forestière d'exploitation syro-libanaise en Afrique centrale, les opérations de transport du bois ont été confiées à une société tierce qui sous-traite en même temps des activités pour le compte d'une autre société agro-industrielle, négociant en carburants, appartenant au même réseau syro-libanais. Les coûts de transport sont donc optimisés grâce à l'utilisation de camions qui ne roulent jamais à vide. En période de diminution saisonnière des besoins en transport de bois, ce sont d'autres secteurs qui prennent le relais et les activités de transport ne connaissent pas de ralentissement.

Réseaux indiens

Dans la même veine, les réseaux d'entreprises indiens (dirigés, pour la plupart, par des Indiens originaires de Gujarat¹⁵) s'approvisionnent largement en toutes sortes de produits forestiers ligneux et variétés d'essences diverses en provenance d'Afrique pour les acheminer essentiellement à destination de l'Inde. Plus éclectiques sans doute que les réseaux chinois, les réseaux indiens s'intéressent à une grande variété de qualités de bois, allant des grandes et belles essences des forêts tropicales humides aux petites espèces arbustives semi-décidues de l'Afrique de l'Est et aux arbres de plantations.¹⁶ Ils délèguent aussi les opérations de tri à des acheteurs et courtiers (*brokers*) intermédiaires en Inde. Etablis en Afrique de l'Est à l'origine, ces réseaux étendent maintenant leurs activités commerciales en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale mais de façon très discrète – même lorsqu'ils traitent de gros volumes de bois. Sur le terrain, exception faite d'une poignée de sociétés d'exploitation indiennes qui opèrent directement dans les forêts, ils préfèrent négocier directement avec les producteurs et leur acheter le bois ou travailler avec des agents africains dans ces régions. Leur forte propension à utiliser des intermédiaires et courtiers explique qu'ils soient peu visibles. Leur stratégie en matière de sources d'approvisionnement ressemble à celle des Chinois à l'exception cependant de transactions qui peuvent être effectuées avec des sociétés ou des acheteurs prêts à négocier simultanément d'autres produits forestiers non ligneux, métaux précieux et autres minerais.¹⁷

Réseaux syro-libanais

Les réseaux syro-libanais sont établis en Afrique de longue date et font partie de la mosaïque ethnique africaine type – certains ressortissants ayant acquis la nationalité du pays africain où ils résident. Ces groupes sont pour la plupart presque toujours originaires de la région en bordure de la frontière entre le Liban et la Syrie. Leurs stratégies se basent habituellement sur le développement d'entreprises de transport local et régional, se définissant souvent comme des transporteurs sous-traitants. Ils procèdent ensuite à une diversification de leurs activités, dans toute une série de branches de l'industrie agro-alimentaire ainsi que dans le secteur forestier ou encore les transports ou la distribution de carburants, optimisant leurs activités logistiques principales.¹⁸ Dès qu'ils se lancent dans l'exploitation de la ressource forestière, ils commencent à exporter divers produits ligneux vers les pays du bassin méditerranéen et du Moyen Orient. Différant en cela des réseaux d'entreprises chinois et indien, ils n'hésitent pas à étendre leurs activités vers l'aval et à transformer la matière première en meubles et autres produits finis. Comme

15 Nous avons rencontré des agents Gujarati en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Gabon, en RDC, en Afrique du Sud et au Mozambique. Nous avons aussi rencontré quelques agents d'origine Tamoul et de l'île Maurice au Mozambique qui mettent à profit les relations personnelles qu'ils ont nouées avec des sectes religieuses hindouistes pour établir des relations d'affaires avec l'Inde.

16 Dans le cas des essences plantées, les Indiens sont devenus l'un des principaux acheteurs de jeune bois de teck en provenance des plantations de Côte d'Ivoire.

17 Selon l'adjoint au Ministre de l'Environnement de la RDC (2004), de nombreux agents indiens d'Afrique de l'Est l'auraient sollicité pour obtenir des contrats concernant divers minerais comme le coltan et l'or, le bois ne représentant qu'un intérêt secondaire à cette époque.

18 Au nombre de ces activités logistiques, on trouve toute la gamme allant du transport de carburants (Kamach Group) au transport en camions frigorifiques et polyvalents au Gabon, sans oublier le transport du bois au Cameroun, en RDC, RCA et Côte d'Ivoire.

dans le cas de l'industrie agroalimentaire, ils augmentent leurs économies d'échelle dans le secteur forestier en répondant à la forte demande (souvent ignorée) des marchés nationaux africains. Cela étant, ils rognent sur les coûts et les normes de qualité pour rester dans les limites du pouvoir d'achat des populations africaines tout en utilisant du bois qui est habituellement rejeté par d'autres exploitants qui privilégient les marchés d'exportation. Les scieries syro-libanaises sont, par exemple, les seules à obtenir un taux de rendement matière de 60 pour cent des essences tropicales de bois dur¹⁹ alors que les scieries occidentales traditionnelles peinent à atteindre des taux de rendement matière de 35 à 45 pour cent en raison des demandes spécifiques et sélectives de leurs clients.

Réseaux italiens

Les réseaux d'entreprises italiens, quant à eux, se sont aménagé une niche singulière et unique en son genre. Différents des trois autres types de réseaux d'entreprises, ils évitent d'investir autant que faire se peut dans toute activité d'exploitation de la ressource forestière, préférant de loin acheter des grumes. Ils ont pour centre d'intérêt ce qu'ils revendiquent comme relevant de leur domaine de plus grande compétence : la transformation de la matière première en produits finis et semi-finis de grande qualité, grâce à un outillage et du matériel de pointe novateurs et performants, très mécanisés et automatisés. En conséquence, ils approvisionnent les provinces industrielles du nord de l'Italie,²⁰ réputées aussi bien pour leurs machines-outils et « *design* » très innovants, que pour leur mode de spécialisation flexible rendu célèbre par le « post-fordisme » (Rabelotti 1995 ; Roda 2005). Grâce à leur très grande spécialisation,²¹ ils résistent souvent mieux aux chocs, pénuries et autres aléas dont souffrent les autres acteurs occidentaux du secteur forestier africain. Ils travaillent non en tant qu'entreprises d'exploitation forestière isolées mais principalement sous forme de réseaux d'entreprises,²² la diversification s'articulant autour des secteurs de la mécanisation et de l'outillage lourd, de l'automatisation et des travaux publics. La stratégie qui les distingue des autres réseaux consiste à élaborer avec soin des produits finis ou semi-finis qu'ils enverront à des prix relativement bas à leurs filiales en Italie et en Europe (et non en Afrique), spécialisées en marketing et capables de récupérer la plus grande partie de la valeur ajoutée. La récupération de la valeur ajoutée ne s'obtient pas du fait de la transformation du produit, mais grâce à une très bonne connaissance du marché et à la « gestion d'un Marketing-Mix » – à la recherche d'une constante flexibilité, et de lignes et modèles innovants.

19 En RCA, le *Kamach Group* a obtenu ce taux de récupération en vendant de la sciure de bois de médiocre qualité en Afrique du Nord et en Afrique de l'Ouest jusqu'en Mauritanie. En RDC, le groupe appartenant à M. Sabbagh réutilise du bois scié de petite et médiocre qualité pour fabriquer du mobilier pour les écoles du pays. En Côte d'Ivoire, un autre groupe libanais utilise les chutes de bois pour fabriquer du mobilier polyvalent destiné au marché local.

20 Toutes les entreprises italiennes établies en Afrique centrale ont Milan et sa proche région pour origine.

21 Cette spécialisation comporte la fabrication de toute une gamme de produits allant des parquets italiens en mosaïque produits par presque toutes les entreprises italiennes d'Afrique centrale au bois reconstitué *Alpicam* au Cameroun.

22 Un réseau d'entreprises ou inter-entreprises est constitué d'un groupe de sociétés relevant d'un même secteur de production ou chaîne de valeur ajoutée qui coopèrent – dans une certaine mesure – les unes avec les autres par le biais d'échange d'informations et d'interactions répétées, ce qui crée diverses dynamiques favorables au groupe comme une meilleure compétitivité ou davantage de flexibilité (Piore and Sabel 1984).

Similitudes structurelles entre les réseaux d'entreprises chinois, syro-libanais, indiens et italiens

Prédateurs ou relais efficaces de la demande étrangère ?

S'agissant d'activités illégales de toutes sortes, nous n'avons constaté aucune différence entre les sociétés d'exploitation forestière étudiées ici et les entreprises occidentales classiques. Lorsque des irrégularités existent, elles sont présentes dans les deux formes d'organisation industrielle. A cet égard, l'Afrique est dans la même situation que le reste du monde : les sociétés privées font en sorte d'équilibrer les divers coûts de leurs activités, y compris ceux liés à l'organisation et à leur « image ». Autrement dit, elles cherchent un équilibre entre le coût des sanctions qu'elles encourent pour activités illégales et d'autres coûts liés aux transactions commerciales (y compris les dépenses afférentes au respect des législations), non par souci de perfection morale, mais en quête d'un équilibre optimal entre profit et réputation dans chaque niche de marché applicable.

S'agissant des plans de gestion forestiers, les différences observées d'une entreprise à l'autre sont dues à la nature même des concessions forestières – y compris l'existence de plans de gestion obligatoires, la catégorie de forêt,²³ et les réglementations du pays hôte (Karsenty 2007). La seule différence significative d'une catégorie d'entreprise à l'autre concerne la forte proportion de groupes italiens et indiens qui achètent des grumes uniquement par l'intermédiaire de tierces parties sur le marché national, évitant ainsi toute association ou prise d'intérêt dans des opérations forestières et se trouvant par là même libérés de tout souci et de toute responsabilité en matière de gestion forestière.

Si l'éco-certification reste une pratique encore faiblement développée dans les forêts naturelles d'Afrique, il semble cependant que seules les sociétés dont la part de marché dans les pays occidentaux (marchés relativement écosensibles) reste traditionnellement substantielle aient entrepris de se lancer dans le coûteux processus de certification. Nous avons observé qu'une seule société asiatique s'était engagée dans cette voie et encore n'en était-elle qu'aux stades très préliminaires de l'éco-certification. Il s'agit d'une société précédemment détenue par des intérêts occidentaux et récemment acquise par une société chinoise dont la plupart des marchés sont en Europe.

Tous ces réseaux d'entreprises sont capables de poursuivre leurs activités sur le plan économique dans les conditions les plus instables et les plus difficiles, assurant ainsi une forme minimale de développement économique dans des endroits où d'autres sociétés, plus classiques, échouent.²⁴ Nos recherches tendent à montrer que ces réseaux ne sont pas plus prédateurs que les entreprises occidentales classiques mais font plutôt preuve de meilleures capacités de commercialisation leur permettant d'exploiter une plus large

23 Les pays dotés de plans de gestion obligatoires pour une catégorie de forêt présentent aussi d'autres classifications en matière de forêts au titre desquelles l'exploitation est autorisée à certaines conditions et en vertu de certaines procédures de licence mais sans plan de gestion. Ces classifications incluent les forêts non permanentes, les forêts communautaires (au Cameroun), et d'autres dénominations spécifiques à chaque pays.

24 Dans le cas de situations fort imprévisibles (comme en RCA pendant le coup d'Etat de 2002–2003, en RDC en 2003–2004 et au Mozambique en 2001), nous avons observé que les activités des entreprises libanaises, italiennes et chinoises – dotées d'une proportion non négligeable de personnel local – semblaient se dérouler sans heurts en dépit de la période troublée que traversaient ces trois pays.

palette d'essences que les entreprises classiques dont le rayon d'action est limité par des niches de marché trop étroites. Il en résulte une amélioration de la productivité par hectare supérieure aux 3–10 m³/ha communément observé dans le cas des entreprises occidentales classiques (Karsenty et Debroux 1997), mais l'impact écologique pourrait se révéler très conséquent. En règle générale, la rapidité d'exécution et l'efficacité de ces réseaux sont aussi plus grandes que par comparaison avec les mêmes tâches menées par les autres sociétés d'exploitation. C'est dans ce contexte qu'il serait possible de parler d'un caractère « prédateur » mais il semble bien que les réseaux asiatiques se bornent à faire la même chose en se montrant juste plus rapides et plus efficaces que les autres.²⁵

Quand on compare la façon dont les mêmes groupes et réseaux fonctionnent dans divers pays africains et en dehors de l'Afrique, on s'aperçoit que leur attitude peut être très différente d'un endroit à l'autre (Roda 2005). Ils semblent en effet adapter leur comportement aux conditions de gouvernance locales en suivant strictement la réglementation en vigueur seulement dans les cas où elle existe et où elle est appliquée. Ainsi tel groupe (de sociétés d'exploitation très étroitement liées les unes aux autres) qui se comportera de façon exemplaire dans certains pays en appliquant rigoureusement les plans de gestion durable pratiquera dans d'autres pays où l'environnement économique est extrêmement incertain et la gouvernance quasi inexistante un mode d'exploitation moins policé du type « opérations éclair ». Il ira jusqu'à payer une redevance pour obtenir un accès aux ressources forestières moyennant une monnaie d'échange revêtant la forme de travaux d'infrastructure, mise à disposition de véhicules, etc. Dans certains scénarios extrêmes, cette monnaie d'échange pourra parfois même être constituée de marchandises aussi disparates que des lingots d'or et des armes si celles-ci sont réclamées par les administrations locales, les commerçants africains sur place ou les chefs de guerre – scénario qui tend à distinguer ces entreprises, sur le plan éthique, de leurs homologues occidentales classiques, plus soucieuses de leur réputation. Dans la réalité, ces réseaux ont fait la preuve de leur très grande versatilité en raison d'une organisation flexible de leurs activités qui leur permet de s'adapter à quasiment n'importe quel environnement économique. Ils agissent en tant qu'agents « intermédiaires » en reliant la ressource forestière africaine à la demande résultant de l'urbanisation croissante des économies émergentes, en particulier des pays du Golfe, de l'Inde et de la Chine. Dans les forêts d'Afrique, ils ont commencé à supplanter les branches d'activité plus classiques qui ont dominé le secteur forestier jusqu'au milieu des années 1990.

« Coo-petition », confiance, réputation intergénérationnelle et aspects financiers

Tous ces réseaux d'entreprises ont en commun une caractéristique principale que l'on peut qualifier de coopération-compétition ou « *coo-petition* »,²⁶ autrement dit, le résultat d'un mélange alliant un esprit de compétition féroce à celui d'une nécessaire coopération

25 Cette efficacité ne les préserve cependant pas de difficultés comme celles que doivent affronter, en particulier, les sociétés d'exploitation chinoises face au défi culturel de la « mentalité africaine » (tel que l'a décrit le directeur de *Vicwood*) ni de l'échec lorsque les profits anticipés ne se concrétisent pas (Karsenty et Debroux 1997).

26 Le terme « coo-petition » (ou coopération-compétition) est un néologisme forgé par Cawthorne (1995) pour qualifier le mélange paradoxal entre le féroce esprit de compétition opposant les acteurs des mêmes réseaux d'entreprise et la coopération requise pour concurrencer les sociétés qui ne font pas partie de leurs réseaux.

entre acteurs d'un même réseau. Dans le déroulement du processus de coopération-compétition, les sociétés transnationales maintiennent les liens qu'elles ont tissés à travers les frontières non pas en étant devenues propriétaires de l'entreprise ou en ayant créé des filiales, mais en nouant et faisant jouer des relations personnelles construites sur la base de parentés étendues et de proximité culturelle. Elles privilégient une coopération calculée au sein d'un cadre général de concurrence acharnée. Autrement dit, même si une société d'un groupe donné se spécialise dans un secteur spécifique, le réseau d'entreprises élargi permet une coopération multisectorielle grâce aux liens établis entre le secteur forestier et les autres secteurs (notamment, agro-alimentaire, mécanique et outillage lourd, logistique, travaux publics, médias) – ce qui laisse souvent la voie libre à la négociation avec les autorités locales, sous forme de troc. Par exemple, un contrat passé avec une entreprise de travaux publics pourra se négocier sous forme de droits d'exploitation accordés à une autre société, spécialisée dans le secteur forestier. Ce cas s'est produit au Gabon où une société chinoise a construit, pour le gouvernement de ce pays, un édifice public dont le paiement a été effectué sous forme d'une autorisation accordée à une autre société chinoise pour exploiter une plantation d'Etat – un accord étant signé entre les deux sociétés afin que chacune d'entre elles bénéficie de la situation (Roda 2005). Même si les deux sociétés n'appartiennent pas au même propriétaire, elles coopèrent en sachant qu'elles contractent une dette envers leur propre réseau. Cette dette pourra être épongée par un service rendu à d'autres sociétés du même groupe dans un autre pays ou moyennant un ordre de paiement international en devises, ou encore transférée aux générations futures. En définitive, les relations existant au sein du réseau sont effectivement régies par un esprit de coopération calculée qui résiste et perdure pendant plusieurs générations²⁷ mais elles font aussi la part belle à la compétition et à l'opportunisme qui demeurent la règle.

Prise de décision et production sont des activités fragmentées et décentralisées ; en témoignent les cycles de vie parfois très courts de sociétés dont la création et la fermeture se succèdent à un rythme rapide, suivant un modèle qui ressemble à une sorte de « darwinisme entrepreneurial » : seules les sociétés créées au bon moment dans la bonne niche survivent et tissent des liens avec les autres entreprises du réseau.²⁸ La clé de la compétitivité est liée au flux des informations échangées à l'intérieur même du réseau qui peut, en fait, être considéré comme une organisation visant à optimiser les coûts de transaction plutôt que les coûts de production. Cela constitue un avantage critique en des lieux ou des temps où l'information est opaque, l'environnement économique très incertain et où l'adaptation doit être rapide.

La confiance et la réputation dont jouit le réseau sont les éléments essentiels qui permettent de fédérer les entreprises du réseau. S'appuyant sur des valeurs culturelles communes qui sont une forme de capital social, les acteurs économiques éprouvent d'emblée un sentiment de confiance innée qui s'amplifie et se confirme après des échanges économiques répétés. Le sentiment de confiance inconditionnelle lié à la parenté existe

27 Pendant nos visites sur le terrain, nous avons observé le cas d'une entreprise familiale indienne remboursant une dette à la 3^e génération.

28 Cawthorne (1995) emploie la métaphore de « capitalisme amibien » pour expliquer et capturer le phénomène des entreprises qui bourgeonnent et donnent naissance à d'autres sociétés – celles que créent les employés de ces entreprises-mères lorsqu'ils les quittent, tout en gardant des liens privilégiés avec elles.

bien mais les limites en sont rapidement atteintes dès que les sommes en jeu représentent des montants substantiels et ce qui, en fait, structure le réseau d'entreprises tient davantage à la réputation qu'à la confiance. La réputation est une marque d'estime associée à un nom et peut être transmise d'une génération à l'autre ; elle constitue donc un capital d'entreprise très fonctionnel de nature intergénérationnelle. Elle sera déterminante pour donner à l'entreprise les moyens de se lancer dans de nouvelles activités ou lui permettre d'obtenir des prêts proportionnels à l'estime qui lui est accordée.

Même si elle n'est qu'implicite, une forte hiérarchie de relations commerciales préside au bon équilibre entre esprit de compétition et esprit de coopération à l'intérieur de chacun des quatre grands groupes de réseaux d'entreprises. Elle est structurée en fonction de priorités relevant d'abord des liens de parenté, puis de l'appartenance à une communauté, pour passer aux affinités électives, aux partenariats occasionnels et, enfin, aux tiers. Les différents échelons de cette hiérarchie correspondent aux différents niveaux d'influence de la réputation sur l'exploitation des réseaux d'entreprises.

Coûts d'intermédiation et de transaction

Les quatre types de réseaux d'entreprises étudiés ici ont encore un autre trait en commun : ils forment une chaîne organisationnelle continue reliant certains districts industriels (ou systèmes de production localisés) dont ils sont originaires à des groupes (*clusters*) non localisés répartis dans le monde entier. Les systèmes de production localisés sont toujours en place au Gujarat, en Malaisie (Sarawak), aux Philippines, en Italie du Nord et à la frontière syro-libanaise. Grâce à cette structure d'emboîtements successifs, les acteurs peuvent intervenir à différents niveaux pour rattacher la demande des grands centres urbains des économies émergentes à la ressource forestière africaine.

Dans tous ces réseaux, une fonction clé est celle de l'intermédiation – action consistant à servir d'intermédiaire ou de médiateur et, dans ce cas, à relier entre eux les acteurs économiques appartenant à des groupes différents ou géographiquement distants les uns des autres. Spécialistes ou généralistes, acteurs visibles ou non, intermédiaires et courtiers (*brokers*) jouent un rôle pivot pour ce qui touche aux aspects opérationnels des systèmes de production et d'échanges en assurant le transfert de la confiance et en engageant leur propre réputation en faveur de tierces parties. Les intermédiaires avec lesquels les acteurs du réseau ont établi des relations personnelles tout au long de leur vie professionnelle jouent aussi un rôle crucial en facilitant les transactions avec d'autres acteurs n'appartenant pas au réseau. C'est le cas du gestionnaire (*manager*) français ayant acquis une expérience professionnelle en Asie et en Afrique qui dirige les opérations africaines de *Vicwood*.

Malgré leurs différences culturelles, chacun des quatre réseaux constitue une entité sociale ayant institutionnalisé les mêmes grandes fonctions :

1. l'élaboration d'une régulation endogène relative ;
2. la mise en place d'un mécanisme garantissant la solidité de leur réputation (donc, de la confiance et de la défiance) ; et

3. la création d'un ensemble de règles de réciprocité et de redistribution des services, voire de répartition des profits.

En définitive, on constate qu'existe au sein de tous ces réseaux un système hiérarchisé de relations sociales forgées par la parenté, les liens culturels, les relations d'affaires et relations personnelles, dans lequel les coûts des transactions sont proportionnels à la « distance » existant entre les différents acteurs.

Conséquences pour la gouvernance des forêts en Afrique

Gouvernance forestière et réseaux d'entreprises : de la perception à la réalité

La notion de gouvernance forestière est passée de strictes définitions centrées sur les administrations publiques d'un niveau national vers une conception plus large selon laquelle « les gouvernements ne sont pas les seuls acteurs en matière de gouvernance, d'autres groupes d'intérêts dans la société et d'autres acteurs ayant [aussi] un rôle important à jouer dans les structures de prise de décision » à diverses échelles (FAO 2004). Nous n'examinons cependant pas ici la gouvernance forestière de façon exhaustive sous tous les aspects qui la rattachent aux réseaux d'entreprises faisant l'objet de notre étude. Notre propos est plutôt de cibler deux points particuliers vérifiables grâce aux observations et analyses que nous avons conduites sur le terrain :

- la stricte dimension légale (gestion du secteur public, responsabilité, application des législations, information et transparence), et
- la performance et la maîtrise en matière environnementale.

S'agissant de la dimension strictement légale de la gouvernance forestière, une opinion largement répandue concernant les réseaux d'entreprises que nous étudions ici (en particulier les réseaux relativement nouveaux venus que sont les réseaux asiatiques) est qu'ils contournent activement la loi en ayant recours à la corruption ou à l'influence politique et qu'ils portent aussi une part de responsabilité (à travers la corruption) dans le dysfonctionnement des services de l'administration publique. Une enquête menée au Cameroun (Roda 2006) n'a cependant pas pu montrer de différence significative à cet égard entre ces réseaux d'entreprises et les entreprises occidentales classiques. Les différences observées se sont révélées plus marquées entre sociétés appartenant à un même groupe que d'un groupe à l'autre. Dans tous les groupes, on retrouve le cas de « services » rendus tels que des cadeaux de carburant aux administrations locales, des indemnités journalières versées à divers agents, etc., constituant ce qui a été théorisé sous le vocable de « normes pratiques » mais qui correspond en fait à des actes de corruption quotidienne ordinaire (Nguingiri 2007). Sur 23 sociétés étudiées ayant fait l'objet d'un audit au Cameroun, seulement quatre d'entre elles ont pu être déclarées comme observant strictement les règles et refusant de s'engager dans ce type d'activités (une italienne, une française, une libanaise, une chinoise), les autres s'y trouvant impliquées à des degrés divers. Les facteurs expliquant ces différences doivent encore faire l'objet

d'études complémentaires mais les enquêtes que nous avons effectuées tendent à montrer la grande complexité de l'interaction de facteurs comme le nombre d'années d'activités de l'entreprise en Afrique (plus ce chiffre est élevé, plus l'entreprise est « corrompue »), l'écart entre les activités d'exploitation forestière et de transformation (sociétés exploitant des concessions forestières par opposition aux sociétés ne s'occupant que de la transformation du bois), etc. Cette même enquête (Roda 2006) n'a fait apparaître aucune différence significative entre réseaux d'entreprises et entreprises occidentales classiques. La gouvernance forestière au Cameroun est relativement plus avancée que dans tout autre pays voisin, mais il serait cependant souhaitable de vérifier ces observations et conclusions ailleurs.

S'agissant de performance environnementale et de développement durable, une perception courante est celle de l'existence de différences notoires entre les grandes sociétés occidentales qui mettent en œuvre des plans de gestion et le caractère limité des opérations asiatiques du point de vue du développement durable. Comme dans le cas précédent pourtant, les enquêtes conduites au Cameroun ne font apparaître aucune différence significative entre les deux formes d'organisation industrielle.²⁹ Nous avons procédé à un audit complet du secteur forestier au Cameroun (Roda 2006) et avons de nouveau observé de plus grandes différences entre entreprises appartenant à un même groupe que d'un groupe à l'autre (voir tableau 17.2). D'après nos observations, la mise en œuvre des plans de gestion n'est influencée que par le statut des concessions forestières qui institue le caractère obligatoire ou non de l'élaboration d'un plan de gestion. Dans le cas de toutes les entreprises, occidentales ou autres, sur lesquelles ont porté nos observations, il nous est apparu que le choix du système d'approvisionnement en bois (concession, octroi de licence ou sous-traitance, ou encore achat direct sur le marché local) est normalement régi par l'orientation du marché et la stratégie industrielle³⁰ de la société exploitante plutôt que par un engagement spécifique à respecter les critères de performance environnementale. Il en a été ainsi dans tous les cas que nous avons observés, que le choix du système ait été imposé ou non et qu'il ait ou non un caractère contraignant dans le plan de gestion.

Nous avons constaté que, mis à part leur discours politiquement correct quand il s'agit de commercialisation, les acteurs économiques – indépendamment de leurs origines – ne privilégient aucun type particulier de performance en matière d'environnement mais qu'ils appliquent plutôt effectivement la réglementation en vigueur comme ils le font pour tout autre facteur extérieur ayant une incidence sur la détermination de leurs coûts et de leur degré de compétitivité. Il est clair qu'à l'exception de ceux qui représentent des sociétés dont les principaux marchés sont en Europe, ces acteurs seront plus influencés par des facteurs comme les dépenses engagées au titre de l'environnement, les frais

29 Le nombre de sociétés éco-certifiées ou éco-labélisées est le seul critère environnemental disponible permettant de bien comparer les différentes situations sur tout le continent africain. Ce critère, toutefois, dépend des conditions du marché. Les sociétés dont les marchés ne sont pas réceptifs au développement durable et qui n'exigent pas de label vert n'ont aucune raison d'assumer les coûts d'obtention dudit label, indépendamment de leur impact sur l'environnement. Certains réseaux d'entreprises qui travaillent avec des marchés principaux non éco-sensibles en Asie ou au Moyen Orient se sont inquiétés de l'amalgame possible entre absence de ce label et médiocre performance sur le plan environnemental, l'absence de label ne constituant en aucun cas une preuve de mauvaise performance.

30 Par exemple, création de nouveaux aménagements industriels contre l'achat d'une installation préalablement existante.

Tableau 17.2 Caractéristiques du comportement environnemental des 23 plus grandes sociétés exploitant des concessions forestières au Cameroun, février 2006

	Nombre de sociétés			
	Grandes sociétés forestières	dotées d'un plan de gestion	d'une certification préalable à l'audit	d'une certification FSC
Occidentales classiques	12	7	4	1
Entreprises en réseau	8	6	1	-
<i>Chinoises</i>	1	1	1	-
<i>Italiennes</i>	5	3	-	-
<i>Libanaises</i>	2	2	-	-
Autres (africaines)	3	3	-	-
Total	23	16	5	1

Source : Roda 2006

de transport, le climat d'incertitude politique, les dépenses d'infrastructure, les coûts liés au dysfonctionnement des administrations et autres coûts financiers que par leurs responsabilités vis-à-vis de l'environnement. Cela signifie non pas qu'ils ne soient pas conscients des conséquences de leurs actions sur l'environnement mais que, de leur point de vue, les coûts et bénéfices de la responsabilité vis-à-vis de l'environnement sont limités quand on les compare à d'autres risques industriels.

Enseignements en matière stratégique

Le premier grand enseignement à tirer sur le plan des stratégies politiques semble bien être que, replacés dans le contexte des nouveaux types d'acteurs économiques (comportant certes d'anciennes façons de procéder) que nous venons de décrire, tous les instruments de promotion de la gestion durable en Afrique qui se fondent sur le marché (comme l'éco-certification et les boycotts³¹) ainsi que les processus d'application des législations (comme le FLEGT³²) pourraient n'avoir qu'un impact limité sur la nouvelle forme d'organisation industrielle étudiée ici, et qui représente une part croissante du marché. La raison en est que ce sont les sociétés de l'Occident et ses marchés qui ont les moyens d'action nécessaires pour faire adopter et appliquer ces instruments et processus. Or, à l'exception des groupes italiens, les marchés principaux des réseaux d'entreprises se situent désormais dans les pays de transition d'Asie et du Moyen-Orient où une multitude de facteurs comme les prix, la disponibilité des matériaux, etc., sont les moteurs essentiels de la demande. Les critères liés à l'environnement n'ont eu jusqu'ici que peu ou pas d'effet

31 Ces instruments sont de nature intrinsèquement différente : l'éco-certification est un outil qui incite un producteur à adopter un comportement donné pour tenir compte de la préférence de certains consommateurs (pour certains labels) et le prix éventuellement plus rémunérateur associé, tandis qu'un boycott est une sanction mise en œuvre par la suppression de l'accès au marché.

32 « Forest law enforcement, governance and trade » : processus de négociations bilatérales entre l'UE et certains pays sélectionnés afin de garantir la légalité des produits forestiers importés en Europe.

sur ces marchés. Dans le cas particulier des réseaux italiens, les instruments basés sur le marché pourraient aussi se révéler comme n'étant guère efficaces mais pour des raisons différentes qui tiennent aux produits ciblés par ces réseaux, à savoir des produits finis et semi-finis, lesquels ne sont pas visés par le FLEGT. Il est vrai que les instruments d'éco-certification conservent un certain potentiel d'efficacité mais comme ils sont appliqués dans des niches de marché où la matière première, le bois, a une importance moindre que l'innovation technique, le *design* et d'autres caractéristiques (de valeur ajoutée) du produit fini ou semi-fini, ils perdent de leur impact.

Les réseaux d'entreprises peuvent aussi être considérés comme un point d'entrée pour les gouvernements et acteurs locaux qui souhaitent tirer un revenu des exportations de bois et de la transformation (dans le respect ou non du développement durable) de cette ressource en produit à valeur ajoutée, malgré les pressions internationales croissantes exercées en matière d'environnement et de légalité. Etant donné que le commerce Sud-Sud d'approvisionnement en matières premières est maintenant bien établi, qu'il est soutenu par les intérêts géopolitiques de la Chine et que la présence de ces réseaux flexibles revêt une importance croissante pour les économies africaines, une déconnection complète entre les politiques occidentales et les modes d'exploitation de la ressource forestière devient possible. En effet, il y a lieu de relever que si aucune amélioration n'est apportée en matière de gouvernance et d'application des législations au niveau national, le caractère flexible de ces réseaux facilite le contournement des réglementations relatives à l'environnement et ce, de multiples façons, même avec les nouveaux mécanismes institutionnels envisagés comme les instruments fiscaux actuellement testés dans le Bassin du Congo.

Le deuxième enseignement découle du premier : il devient encore plus urgent d'axer actions et politiques sur les problèmes structurels des sociétés africaines avant (ou au moment) d'adopter quelque stratégie que ce soit en matière de gouvernance forestière. De par leur nature même – leur faculté à s'adapter et à tirer parti de tous les espaces de liberté existants – les réseaux flexibles peuvent être considérés, plutôt que comme prédateurs, comme révélateurs du degré de gouvernance d'un pays donné et de la dynamique de ses entreprises. Il en ressort que la gouvernance et le développement durable des forêts dépendent dans une large mesure des fondements du développement économique et de l'application du droit dans les pays africains.

Les axes traditionnels des échanges Nord-Sud sont remis en question comme l'ont montré la présence massive et l'empressement avec lequel les dirigeants africains se sont rendus à Beijing en 2006. Le fait que, sur l'échiquier planétaire et géopolitique actuel, les grandes économies de transition ont plus d'attraits qu'auparavant pour les États africains, implique que les réseaux flexibles continueront à gagner de l'influence sur le terrain. Combinée à la demande croissante de l'Asie pour le bois africain, cette réalité tend à subordonner la question de la gouvernance forestière aux problèmes plus vastes que sont l'instabilité chronique, les troubles civiques, la corruption ou, simplement, la pauvreté et l'inégalité. Si ces problèmes structurels ne sont pas convenablement abordés dans le cadre de politiques de développement appropriées, la question de l'impact des réseaux flexibles interentreprises sur les ressources naturelles apparaîtra probablement comme

dénuée de sens. Ces réseaux peuvent aider les pays africains sur la voie du développement économique mais au détriment du développement durable de leurs forêts. Aider à atténuer les problèmes décrits, au contraire, permettrait de réguler le comportement de ces réseaux pour favoriser l'instauration de bonnes pratiques de gouvernance tout en exploitant leur potentiel pour tirer un meilleur parti de la valeur de ressources forestières sous-évaluées sur les marchés mondiaux.

Dans une optique plus large, il y a lieu de relever deux problèmes types du commerce mondialisé d'aujourd'hui, dans la lignée de ces réseaux caractérisés par leur flexibilité. Le premier est que les réseaux flexibles sont beaucoup moins sensibles aux outils classiques de la réglementation. Le deuxième tient à l'organisation de systèmes de gouvernance africains et à la mesure dans laquelle leur efficacité peut être renforcée dans la pratique. Il semble que la gouvernance en Afrique et les nouveaux systèmes de réglementation au niveau mondial soient confrontés à des difficultés substantielles de mise en œuvre. Cette dernière réflexion nous amène au troisième enseignement que nous pouvons tirer de l'apparition de ces nouveaux acteurs économiques : il devient urgent d'inventer de nouveaux instruments de gouvernance ou de nouvelles stratégies industrielles pour réglementer le secteur forestier. C'est un défi pour la recherche sur les politiques industrielles alors que l'approche la plus pragmatique pourrait sans doute être de saisir les instruments de négociation et de réglementation d'entités comme l'ASEAN, l'UE et la CEA.

Conclusions

Depuis le milieu des années 1990, la dynamique des échanges de bois tropicaux est de plus en plus gouvernée par la demande des grandes économies de transition au nombre desquelles la Chine joue un rôle majeur. Avant cette période, la règle était celle d'une organisation classique de type « fordiste » pour toutes les opérations d'exploitation, de transformation et de commerce de bois durs africains. Caractéristiques de cette organisation, de gros investissements étaient apportés pour de faibles marges de profit au regard du risque économique encouru.³³ Quant aux stratégies, caractérisées en cela par une certaine rigidité des fonctions, elles ciblaient le plus souvent quelques essences de grande valeur et une clientèle restreinte.

Au fil de ces dernières années, la forme traditionnelle d'organisation industrielle a été remise en cause en Afrique, comme dans le reste du monde, par l'apparition de nouveaux systèmes de production basés sur des réseaux sociaux d'entreprises très mobiles et dynamiques. Chacun de ces réseaux comporte la participation d'un groupe ethnique ou culturel spécifique, les plus actifs dans le secteur forestier africain étant les réseaux culturels des Chinois continentaux et d'outremer, des Indiens, des Syro-Libanais et des Italiens. Malgré leurs différences culturelles apparentes, ces quatre types de réseaux

33 Nous avons observé des marges brutes inférieures à 15 % dans le cas des sociétés forestières occidentales classiques et intégrées. Ce sont des marges très faibles au vu des investissements, des coûts des équipements lourds et des risques encourus quand on les compare aux marges brutes de profit avoisinant 25 % des sociétés travaillant en Europe avec du matériel et des investissements similaires (Roda 2006).

ont en fait une structure très similaire. Les entreprises sont tout à la fois en situation de coopération et de compétition (coopération-compétition ou « *coo-petition* »), coopérant et se concurrençant simultanément, leur compétitivité s'appuyant sur un flux d'informations et sur la minimisation des coûts de transaction plutôt que celle des coûts de production.

Au-delà du secteur forestier, cette croissance sans précédent de réseaux d'entreprises flexibles illustre la profonde restructuration industrielle qui s'instaure actuellement dans l'économie mondialisée et dans les économies en développement. Les axes traditionnels Nord-Sud sont remis en cause à mesure que se redéfinit la base même de la compétitivité. Sur notre planète mondialisée, plus interconnectée que jamais auparavant, les transactions économiques des réseaux et de leurs entreprises locales se déroulent à l'échelle mondiale dans un climat de concurrence acharnée. Reflétant d'anciens modes d'exploitation, la production de réseaux d'entreprises en concurrence les uns avec les autres semble se fonder aujourd'hui sur un ensemble commun de caractéristiques et de facteurs déterminants – indépendamment du contexte culturel. La réputation et la confiance sont institutionnalisées à l'intérieur même de ces réseaux et les transactions deviennent essentielles – les entreprises optimisant leur position à travers une hiérarchie de relations entre les acteurs et des liens économiques ethnocentrés.

Références

- Baroncelli, A. et Assens, C. 2002 Marché - Réseau - Hiérarchie : Une réflexion sur les types organisationnels idéaux. ESCP-EAP. *Les Actes de la XIème Conférence de l'AIMS*. AIMS, Paris.
- Becattini, G. 1987 Mercato e forze locali : Il distretto industriale. Il Mulino, Bologna, Italie.
- Bernard, P. et Vicente, J. 2004 Modèles décentralisés d'interactions et coexistence spatiale des modes de coordination. Disponible à : <http://www.univ-tlse1.fr/lereps/publi/teleload/bvrei.pdf>.
- Bourdieu, P. 1980 Le capital social : Notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences sociales* 31:2-3.
- Boyer, R. 1986 La théorie de la régulation : une analyse critique. Editions de la Découverte, Paris.
- Braudel, F. et Wallerstein, E. 1985 L'économie monde selon Braudel et Wallerstein : civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIe Siècle 1979 et la Dynamique du capitalisme 1985, p. 55. Dans : Généau de Lamarlière, I. et Staszak, J.F. Principes de Géographie économique. Lerozier ed., Bréal, France.
- Brusco, S. 1982 The emilian model: Productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics* 6(2): 167-184.
- Cadène, P. et Vidal, D. 1997 Webs of Trade: Dynamics of Business Communities in Western India. Manohar: Delhi, Inde. ISBN: 81-7304-187-3.

- Castells, M. 1998 *La Société en réseaux: L'ère de l'information*. Fayard : Paris.
- Cawthorne, P.M. 1995 Of the networks and markets: The rise of a South Indian town, the example of Tiruppur's cotton knitwear industry. *World Development* 23(1): 43-56.
- Coase, R. 1937 The nature of the firm. Disponible à : <http://www.economie2000.com>.
- Coase, R. 1988 The firm, the market and the law. Disponible à : <http://www.economie2000.com>.
- Coleman, J.S. 1988 Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* 94(supplement): 95-120.
- Debroux, L. 1998 Vent d'est sur le Bassin du Congo: La forêt africaine face à une réalité mondiale. *APFT News* 5(avril): non-paginé.
- FAO 2004 Trade and sustainable forest management: Impacts and interactions (Impact assessment of forest products trade in the promotion of sustainable forest management). FAO, Rome.
- FAO 2008 FAOSTAT online database. Disponible à : <http://faostat.fao.org/> (date d'accès en ligne : 1 juillet, 2008).
- Guilguy, C. 1997 Les filières forestières africaines face aux défis d'une industrialisation durable: Faut-il avoir peur des investisseurs malaisiens ? *Marchés Tropicaux* 2687:1012-1015.
- Humphrey, J. et Schmitz, H. 1996 The triple C approach to local industrial policy. *World Development* 24(12):1859-1877.
- Karsenty, A. 1996 Les ambitions asiatiques en Afrique Centrale. *Bois et Forêts des Tropiques* 248:78.
- Karsenty, A. et Debroux, L. 1997 L'implantation des sociétés forestières asiatiques en Afrique centrale: Rimbunan Hijau au Cameroun. *Bois et Forêts des Tropiques* 254: 80-85.
- Karsenty, A. 2007 Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. Report for the Rights and Resources. Disponible à : http://www.cbfp.org/tl_files/archive/thematique/Forest_Concessions_and_Concession_Industry_Central.pdf (date d'accès en ligne : 10 jan, 2009)
- Marshall, A. 2004 Principles of economics: An introductory volume. Disponible à : <http://www.economie2000.com>.
- Nadvi, K. et Schmitz, H. 1998 Industrial clusters in less developed countries : Review of experiences and research agenda. *Dans* : (èds.) Cadène, P. et Holmström, M., *Decentralized production in India: Industrial districts, flexible specialization, and employment*, pp. 60-138. Sage : Delhi, Inde.
- Nguingiri, J-C. 2007 Gouvernance des aires protégées: L'importance des « normes pratiques » de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo. *Le Bulletin de L'APAD* 26: 1-8.
- Olivier de Sardan, J-P. 2005 *Anthropology and Development*. Zed Books : Londres.

- Piore, M.J. et Sabel, C.F. 1984 *The second industrial divide: Possibilities for prosperity*. Basic Books : Washington, DC.
- Porter, M.E. 1990 *The competitive advantage of nations*. The Free Press : New York.
- Putnam, R.D. 1995 *Bowling alone: America's declining social capital*. *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
- Rabelotti, R. 1995 *Is there an industrial district model ? Footwear districts in Italy and Mexico compared*. *World Development* 23(1): 29-41.
- Rallet, A. 2000 *Local globalisation ou « Glocalisation »* Sellon Rallet. *Dans : (éds.) Géneau de Lamarlière, I. et Staszak, J.F., Principes de Géographie Économique*. Lerozier : Bréal, France.
- Roda, J-M. 2000 *Peut-on confondre la qualité et l'excellence des produits forestiers? Bois et forêts des tropiques* 264:69. Disponible à http://72.14.235.104/search?q=cache:MUU5LlDRsoJ:bft.cirad.fr/cd/BFT_264_69.pdf.
- Roda, J-M. 2001 *Feasibility study for a new marketing strategy for the timber production of Grupo Madal, including ecocertification*. CIRAD, Montpellier, France. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Roda, J-M. 2004 *Forest products network analysis: A methodology guide*. CIRAD : Montpellier, France. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Roda, J-M. 2005 *Réseaux d'entreprises et stratégies industrielles dans les forêts tropicales*. Phd thesis. Paris: Paris VII. 392p. Disponible à <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00011300/en/>.
- Roda, J-M. 2006 *Diagnostic économique et fiscal de la filière bois au Cameroun*. *Dans : Karsenty, A., Roda, J-M., Fochivé, E., Milol, A. et Kuetche, M., Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun*. Unpublished report. Ministère de l'Economie et des Finances : Yaoundé, Cameroun. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Roda, J-M. et Erdlenbruch, K. 2003 *Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en République démocratique du Congo*. CIRAD – Banque Mondiale : Montpellier, France. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Roda, J-M. et Gérard, J. 2003 *Etude de faisabilité de l'extension des activités industrielles de SBL/TRB dans le cadre de l'élaboration d'un Plan d'aménagement forestier, Libreville/Lastourville, Gabon*. CIRAD : Montpellier, France. 58p. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Roda, J-M. et N'Sitou, M. 2005 *The breakthrough of Asian networks*. *African Geopolitics* 17(Winter): 117-126. Disponible à <http://econpapers.repec.org/paper/epfwpaper/40400.htm>.
- Roda, J-M. et Rathi, S. 2005 *Expertise « Investissement pour la production d'énergie à partir de déchets d'une scierie au Gabon. »* CIRAD : Montpellier, France. 48p. Disponible à <http://agritrop.cirad.fr/>.
- Salais, R. et Storper, M. 1993 *Le Monde de Production*. Paris: Ecole des hautes études en sciences sociales.

- Schmitz, H. et Musyck, B. 1994 Industrial districts in Europe: Policy lessons for developing countries ? *World Development* 22(6): 889-910.
- Sizer, N. et Plouvier, D. 2000 Increased investment and trade by transnational logging companies in Africa, the Caribbean, and the Pacific : Implications for the sustainable management and conservation of tropical forests. WWF, WRI, Commission Européenne : Bruxelles.
- Veltz, P. 1996 Mondialisation, villes et territoires: L'économie d'archipel. Presses Universitaires de France : Paris.
- Vicente, J. 2004 Economie régionale et urbaine. Disponible à : <http://www.univ-tlse1.fr/lereps/present/vicente.html>.
- Weber, M. 1968 The theory of social and economic organisation (original title: *Wirtschaft und Gesellschaft*). Parsons, Talcot, Editor, Translator. 1968 (1922).
- Williamson, O.E. 1985 The Economic Institutions of Capitalism. Free Press : New York.

Chapitre 18

Le changement climatique

Quelles implications pour la gouvernance forestière ?¹

R. Carmenza, J. Blaser et S. Byrne

Résumé

Les forêts jouent un rôle crucial dans l'évolution du climat. Les effets des changements climatiques ont un impact considérable sur les écosystèmes forestiers et se répercutent sur les conditions de vie des communautés qui vivent dans les forêts. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) des forêts représentent jusqu'à 25 % du total annuel de ces émissions dans le monde. La mise en œuvre de pratiques de conservation et de gestion responsables dans tous les types de forêts permettrait toutefois de contribuer de façon substantielle à la réduction de ces émissions et à l'augmentation des puits de carbone. Une tâche importante de la foresterie au fil de ces prochaines années sera donc de veiller à créer les conditions propices pour que les forêts jouent un rôle dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des effets de ce changement. L'utilisation des possibilités offertes par la forêt en tant que stratégie d'atténuation est actuellement très restreinte dans les pays en développement et implique de lourdes charges pour les communautés locales. L'inclusion d'une plus large gamme de mesures de foresterie dans un scénario validé après 2012 avec une série de modalités et de procédures plus accessibles pourrait être particulièrement bénéfique aux communautés locales et aider à atténuer les effets du changement climatique. Pour pouvoir utiliser ces possibilités à bon escient, il est essentiel d'améliorer la gouvernance des ressources forestières et notamment, de préciser les aspects juridiques concernant la propriété légitime des terres et/ou du carbone, de dégager un consensus aux niveaux national et local sur les objectifs et incidences des mesures pour faire face au changement climatique en y associant les parties prenantes, et de mettre en place des systèmes de suivi et des mécanismes d'incitation. Si des mesures énergiques et efficaces ne sont pas adoptées pour préciser et consolider les droits des habitants des zones rurales et forestières en matière de propriété foncière, les initiatives qui seront prises à l'avenir pour relever le défi du changement climatique ne bénéficieront qu'à un petit nombre, essentiellement constitué de riches élites, et renforceront les disparités économiques et sociales existantes.

1 Cet article est essentiellement extrait d'un rapport préparé à l'intention de Rights and Resources Initiative, Washington, DC., 2008, par Carmenza Robledo, Jürgen Blaser, Sarah Byrne, Kaspar Schmidt (2008), intitulé « Changement climatique et gouvernance dans le secteur forestier: une synthèse des questions liées aux forêts et au changement climatique en ciblant plus spécifiquement la gouvernance dans ce secteur, le régime foncier et l'accès des parties prenantes locales à la ressource forestière ».

Le rôle des forêts et de la foresterie dans le contexte du changement climatique

Le changement climatique est réputé constituer l'une des plus grandes menaces pour le développement durable en raison de son impact sur la santé, l'infrastructure, les établissements humains, l'agriculture, la sécurité alimentaire et les écosystèmes forestiers. Les changements apportés à l'utilisation des terres – notamment le déboisement dans les régions tropicales, la dégradation et les incendies de forêts – sont la deuxième source principale d'émission de GES. En outre, le déboisement est l'un des problèmes d'environnement les plus graves auxquels soient confrontés les pays en développement aujourd'hui en raison de ses effets négatifs à long terme sur la biodiversité, sans oublier la perte de perspectives économiques et l'augmentation des inégalités sociales. Pour comprendre le rôle que peut jouer le secteur forestier dans le changement climatique, des réponses devront être apportées aux quatre grandes questions suivantes :

1. Comment le changement climatique influence-t-il le secteur forestier ?
2. Comment le secteur forestier peut-il contribuer à atténuer la vulnérabilité face aux changements climatiques ?
3. Dans quelle mesure le secteur forestier contribue-t-il aux changements climatiques d'origine humaine ?
4. Comment le secteur forestier peut-il contribuer à atténuer les effets du changement climatique ?

Comment le changement climatique influence-t-il le secteur forestier ?

Impact sur les écosystèmes forestiers

Le changement climatique devrait avoir un effet sur tous les milieux forestiers. Dans le sillage du réchauffement des températures, des problèmes d'accessibilité en eau et de l'augmentation des niveaux de gaz carbonique, les changements prévus pour les forêts devraient porter sur les aspects physiologiques et métaboliques, d'une part, et sur le fonctionnement des écosystèmes, d'autre part. Ces changements auront un impact significatif sur la disponibilité et la qualité des biens et services forestiers, y compris de la capacité des forêts à séquestrer le carbone de l'atmosphère.

Impact sur la foresterie et les populations dépendantes des forêts

Les effets socio-économiques du changement climatique d'origine humaine sur la foresterie n'ont pas encore été chiffrés. Il est cependant clair qu'ils englobent toutes les activités forestières, y compris celles des secteurs formels et informels de l'économie, et affecteront les conditions de vie des populations qui vivent dans le milieu forestier. Citons parmi les plus importants et outre les effets sur la qualité et la quantité de bois d'œuvre, les changements liés à la disponibilité en produits forestiers non ligneux (PFNL), au fonctionnement des services des écosystèmes, à la diversité des espèces et aux schémas d'utilisation des terres.

L'impact sur les conditions de vie dans les zones forestières recouvre nombre d'éventualités allant de l'impact direct à des situations extrêmes (par exemple, perte de l'habitation), en passant par l'impact sur la santé et le bien être, la perte ou la diminution de revenus, la perte de l'emploi ou un changement des conditions de travail, une diminution de la disponibilité en nourriture, l'impact sur la santé et la perte (ou le changement) de l'habitat culturel (GIEC 2007b, c ; Robledo et Forner 2005 ; Robledo, Kanninen et Pedroni 2005 ; Klein *et al.* 2007). Tous ces facteurs devraient rendre les populations qui dépendent des ressources de la forêt pour vivre, encore plus vulnérables. Les conséquences en seront, entre autres, un déclin des conditions de vie et la recrudescence des conflits.

Le changement climatique peut aussi ouvrir des perspectives aux populations qui dépendent de la ressource forestière. Au nombre des aspects positifs éventuels peuvent figurer : une meilleure prise en compte des connaissances traditionnelles pour affronter les aléas climatiques ; la promotion d'espèces locales qui résistent mieux aux variations du climat et une utilisation plus diversifiée des ressources forestières de façon à diminuer l'impact de chaque activité et, par conséquent, à limiter la vulnérabilité de l'ensemble ; l'adoption de méthodes de gestion durable pour diminuer la vulnérabilité des forêts au changement climatique tout en réduisant les émissions de GES et en augmentant les puits de carbone ; ou encore la création de nouveaux débouchés pour les produits forestiers traditionnels qui résistent mieux au changement climatique.

Comment le secteur forestier peut-il contribuer à atténuer la vulnérabilité au changement climatique ?

Gérées selon des pratiques de développement durable, les forêts peuvent améliorer la capacité d'adaptation tout en apportant d'autres bénéfices. Il est temps d'accorder à la forêt toute l'importance qu'elle mérite dans l'adaptation, le rôle joué par les communautés responsables de la gestion des forêts pour diminuer la vulnérabilité d'autres secteurs n'ayant guère été reconnu jusqu'ici. Le défi à relever est donc double puisqu'il s'agit, d'une part, de chiffrer le potentiel des forêts et de la gestion durable en tant que stratégies permettant de réduire la vulnérabilité au changement climatique et, d'autre part, de veiller à ce que les efforts des communautés les plus démunies soient reconnus et rémunérés à leur juste valeur.

Dans quelle mesure le secteur forestier contribue-t-il aux changements climatiques d'origine humaine ?

Les forêts représentent plus de la moitié du réservoir terrestre mondial de carbone et, si on ne considère que la végétation (à l'exclusion des sols), environ 75 % du carbone terrestre. Elles jouent un rôle important dans le bilan carbone puisqu'elles peuvent être soit des sources, soit des puits de carbone atmosphérique. Les émissions dépendent aussi bien du taux de déforestation que des changements survenant dans le stock de carbone par hectare après déboisement, ces changements variant en fonction de l'utilisation des terres et selon la région, l'écosystème et l'utilisation qui est faite de la biomasse enlevée. Les incendies de forêts dégagent aussi des gaz à effet de serre. Les émissions annuelles dues aux changements d'utilisation des terres (généralement à travers le déboisement et la

dégradation dans les pays en développement des régions tropicales) représentent environ 20 % à 25 % des émissions totales de GES d'origine humaine et les émissions nettes, 17 % (Houghton 2005 ; GIEC 2007).

Les estimations concernant les futurs taux de déforestation varient beaucoup d'un auteur à l'autre. Sathaye *et al.* (2007) estiment que le déboisement se poursuivra dans toutes les régions, à des taux particulièrement élevés en Afrique et en Amérique du Sud et atteindra un total cumulé d'un peu moins de 600 millions d'hectares en 2050.

Certains signes laissent à penser que l'utilisation commerciale de la biomasse à des fins bioénergétiques dans un avenir proche devrait gagner en importance et accroître le risque de déforestation. Les superficies cultivées en plantations destinées à la fabrication des biocarburants augmentent dans de fortes proportions à travers le monde, en particulier les cultures de soja et de palmier à huile. Globalement, les plantations de soja et palmier à huile sont passées de 11 millions à 77 millions d'hectares pendant la période 1990–2002. Comme l'établissement des plantations suit le plus souvent l'abattage des forêts naturelles et le défrichage par écobuage des terres pour pouvoir les cultiver, l'augmentation des superficies recouvertes par ces plantations pourrait gravement menacer les forêts tropicales qui restent, en particulier en Asie du Sud-Est et en Amazonie.

La contribution des communautés démunies aux émissions croissantes de GES liées à l'exploitation des forêts est une question d'actualité qui intéresse la communauté internationale toute entière. D'après un rapport récent présenté au secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les activités découlant de conditions de pauvreté, en particulier le défrichage des forêts à des fins d'agriculture de subsistance, peuvent être tenues pour responsables jusqu'à 45 % de la déforestation et de la dégradation des forêts à travers le monde (Blaser et Robledo 2007). Les effets socio-économiques et écologiques de ces émissions ne sont pas encore bien compris. Au vu de ces données, il apparaît cependant nécessaire de prévoir un cadre stratégique et un financement adéquat pour promouvoir des programmes de réduction de la pauvreté visant à s'attaquer aux causes directes et sous-jacentes du déboisement et de la dégradation des forêts dans tout accord relatif à l'atténuation (des effets du changement climatique) susceptible d'être mis en place après 2012.

Comment le secteur forestier peut-il contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique ?

Selon le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat² (GIEC), l'avantage le plus important du point de vue de l'atténuation des effets du changement climatique résultera de l'adoption d'une stratégie de gestion durable des forêts visant à maintenir ou à accroître à long terme les stocks de carbone des forêts et à assurer en même temps l'exploitation durable des ressources forestières : bois, fibres ou énergie (GIEC 2007c, chapitre 9). Dans son 4^{ème} Rapport d'évaluation (AR4) le GIEC étudie

2 Le GIEC a pour mission d'évaluer de façon méthodique, objective, ouverte et transparente les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique nécessaires pour mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner les impacts potentiels de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation.

quatre grands groupes d'activités, dans le secteur forestier, susceptibles de réduire les émissions par source de carbone et/ou d'accroître leur élimination par les puits de carbone (GIEC 2007c) :

- conserver ou accroître les superficies forestières grâce à une réduction de la déforestation et de la dégradation et à des interventions de boisement et de reboisement³ ;
- conserver ou accroître la densité de carbone au niveau du peuplement (tonnes de carbone par hectare) ;
- conserver ou accroître la densité de carbone au niveau du paysage ; et
- accroître les stocks de carbone hors site des produits ligneux et favoriser l'adoption de produits et combustibles de substitution.

Cinq sortes de pratiques de gestion sont associées aux quatre grands groupes d'activités décrits ci-dessus pour atténuer les effets du changement climatique : boisement et reboisement ; plantations pour biocarburants et remplacement par des produits ligneux ; réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (y compris la conservation) ; amélioration de la gestion ; réhabilitation des forêts (voir tableau 18.1).

Boisement et reboisement⁴

Par boisement et reboisement on entend la conversion de terres non boisées en zones boisées grâce à une activité anthropique (plantation, semis et promotion des sources naturelles de plantation) et/ou la dissémination naturelle de graines. C'est la notion de durée, à savoir la période pendant laquelle la zone n'a pas été boisée, qui permet d'établir la distinction entre ces deux termes. Boisement et reboisement entraînent une

Tableau 18.1 Stratégies visant à atténuer les effets du changement climatique (stratégies d'atténuation) et pratiques de gestion forestière

Stratégies d'atténuation	Pratiques de gestion forestière
Maintenir ou accroître les superficies boisées	Boisement et reboisement (plantations, notamment agroforesterie) Réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts par des pratiques de gestion et de conservation durables
Maintenir ou accroître la densité de carbone au niveau du peuplement	Réduction de la dégradation des forêts Réhabilitation des forêts Amélioration de la gestion : par ex. réduire l'impact de l'abattage
Maintenir ou accroître la densité de carbone au niveau du paysage	Amélioration de la gestion des forêts Maîtrise du feu
Accroître les stocks de carbone hors site et favoriser la substitution	Plantations durables pour biocarburants Remplacement par des produits ligneux

³ Boisement et reboisement s'entendent dans cette étude au sens défini par le Protocole de Kyoto (Déc. 11/CP:7).

⁴ *Ibid.*

augmentation des réserves de carbone et sont actuellement les seules pratiques de gestion acceptées au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP, en anglais : CDM – *Clean Development Mechanism*) jusqu'en 2012.

Plantations pour biocarburants et substitution de produits ligneux

Remplacer des produits à taux d'émission élevé en amont par des produits à taux plus faible est une formule intéressante pour essayer d'atténuer les effets du changement climatique. Trois options peuvent être notamment retenues dans le secteur forestier :

- remplacer les produits à forte consommation d'énergie par le bois dans l'industrie du bâtiment ;
- utiliser le bois pour chauffer ; et
- promouvoir les biocarburants d'origine forestière.

Le bilan carbone de ces activités est positif quand (a) le bois est produit dans des conditions de développement durable (autrement dit, quand il y a renouvellement des stocks de carbone dans la forêt) ; et (b) les taux d'émission des produits ligneux ou des biocarburants sont égaux ou inférieurs à ceux des produits qu'ils remplacent – ce qui permet à la récolte annuelle d'avoir une importance égale ou inférieure à la superficie gagnée annuellement par la forêt et qui permet aussi de maintenir ou d'accroître les stocks de carbone tout en assurant un débit annuel suffisant pour répondre aux besoins de la société en matière de fibres, bois d'œuvre et énergie (GIEC 2007c).

Outre le bois et les PFNL, quelques produits agricoles (par exemple, le maïs, la canne à sucre, l'huile de palme) sont aussi utilisés dans la fabrication de biocarburants. Deux aspects essentiels sont à prendre en compte pour évaluer la mesure dans laquelle ils peuvent aider à atténuer les effets du changement climatique :

- Dans certains cas, la mise en place d'activités agricoles suit un épisode de déboisement. Les émissions de GES qui en découlent devront alors être incluses dans le bilan carbone du biocarburant ; et
- D'autres émissions, notamment les émissions en amont (par exemple, celles qui sont dues à la production d'engrais) ainsi que toutes les émissions de GES survenant pendant la production des biocarburants devront aussi être incluses dans le bilan carbone.

Réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD)

Le déboisement dans les régions tropicales est une importante source d'émissions de gaz à effet de serre. Dans certaines conditions, une gestion appropriée peut retarder ou réduire la déforestation et la dégradation des forêts (Soares-Filho *et al.* 2006). Stratégie permettant d'atténuer ces deux effets du changement climatique dans les forêts, cette pratique est celle qui a l'impact à court terme le plus important et le plus immédiat sur le stock de carbone global par hectare et par an, en raison de l'absence d'émissions de carbone massives quand le déboisement est maîtrisé. Les coûts liés aux mesures d'atténuation

dépendent notamment des causes du déboisement (agriculture commerciale, agriculture de subsistance, extraction de bois), des rémunérations associées à l'utilisation des terres non boisées, du rendement des autres utilisations potentielles de la ressource forestière et des indemnités versées aux propriétaires privés ou institutionnels.

Amélioration de la gestion des forêts

Les activités de gestion forestière comprennent des interventions sylvicoles qui incluent la plantation d'une plus grande proportion d'essences choisies, un peuplement plus dense et une certaine structure de distribution des diamètres des arbres, ce qui – en exploitation forestière – signifie qu'il s'agit de promouvoir le volume maximal de réserves productives utilisables et, par conséquent, de carbone ne pouvant être libéré dans l'atmosphère. Elles incluent aussi le recours à des systèmes d'exploitation qui maintiennent en partie un couvert forestier, minimisent les pertes en matière organique sèche ou en carbone du sol en limitant l'érosion et évitent d'avoir recours à la technique du *slash and burn* (fauchage et écobuage) et autres pratiques génératrices de forts taux d'émission. Replanter ou promouvoir la régénération naturelle, après la récolte ou des perturbations survenues dans le milieu naturel, accélère la croissance des arbres et réduit les pertes en carbone. Les techniques d'épandage d'engrais ou de drainage des sols forestiers (en particulier dans les tourbières) peuvent avoir un impact négatif sur le bilan carbone global et doivent donc être utilisées avec parcimonie. Un drainage modéré peut toutefois entraîner une plus grande accumulation de carbone sur les tourbières (Minkinen *et al.* 2002). Les plus grandes contraintes sont généralement d'ordre économique puisque l'accumulation de réserves de carbone sur un site retarde la prise de bénéfices liés à la récolte (GIEC 2007c).

Réhabilitation de la forêt

La réhabilitation des forêts est probablement la stratégie la plus prometteuse pour restaurer les stocks de carbone (Blaser et Robledo 2007). Elle consiste à combiner la plantation d'arbres et une régénération naturelle favorisée par l'homme dans des zones boisées dégradées⁵ ayant perdu la plus grande partie de leurs réserves de carbone. Elle vise à stimuler et accélérer les processus naturels de régénération dans les forêts (y compris les stocks de carbone) afin de retrouver une combinaison d'essences adéquate et une bonne capacité de croissance de l'écosystème forestier. Stratégie de lutte contre la dégradation des forêts, elle permet aussi d'atténuer les effets du changement climatique en complétant les actions visant à réduire les émissions de GES. Dans les conditions actuelles, de vastes superficies de forêts dégradées pourraient être réhabilitées, ce qui permettrait d'améliorer en même temps la biodiversité de ces zones et les conditions de vie des populations locales (y compris leurs revenus à long terme et leur santé). La réhabilitation des forêts est une question importante dans tous les pays en développement.

En général on peut avancer que toute action visant à promouvoir une gestion durable des forêts, y compris les activités mentionnées ci-dessus, contribuera à réduire les émissions du secteur forestier de façon permanente. En outre, ce type de gestion peut être considéré

⁵ Dégradation des forêts : diminution de la capacité d'une forêt à produire des biens et services; par « capacité » on entend notamment le maintien de la structure et des fonctions d'un écosystème et la rétention des stocks de carbone.

dans un grand nombre de cas comme une mesure d'adaptation appropriée et rentable puisqu'elle ne réduit pas seulement les risques liés au climat mais aussi la vulnérabilité des hommes comme des milieux à différentes formes de stress. Toutes ces activités auront certainement des effets bénéfiques sur l'environnement ainsi que dans le domaine socio-économique. Dans les sections suivantes, nous étudierons essentiellement les interventions d'atténuation possibles dans le secteur forestier sans oublier que les stratégies d'atténuation des effets du changement climatique et d'adaptation à ce changement ne doivent être utilisées qu'en complément de toutes les autres actions entreprises dans ce secteur pour faire face aux changements climatiques.

Les activités de foresterie relevant du Protocole de Kyoto jusqu'en 2012

Dans le Protocole de Kyoto, les activités forestières relèvent du chapitre Utilisation des terres, changements dans l'utilisation des terres et foresterie [*Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)*]. L'utilisation des stratégies de type *LULUCF* est régie par les articles 3.3 et 3.4 du Protocole de Kyoto. Les mesures prises en matière de foresterie au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP) sont incluses dans le chapitre boisement et reboisement (*A/R CDM*) et n'ont été précisées que fin 2003, ce qui a retardé la réglementation et la mise en place des méthodologies relevant de ce chapitre alors que d'autres (par exemple, l'énergie) ont connu un développement plus rapide. Mention doit être faite aussi de ce que les méthodologies associées au boisement et au reboisement ont un plus haut degré de complexité et de technicité que nombre d'autres. S'il est prématuré de faire une évaluation détaillée du mécanisme, il vaut cependant la peine de faire les quelques observations suivantes :

- Le MDP est un système très lourdement réglementé dans lequel les investissements principaux doivent être apportés d'entrée de jeu. Pour les communautés pauvres, cela implique la nécessité soit de conclure des partenariats avec des investisseurs soit d'obtenir une subvention, sous une forme ou une autre, pour pouvoir participer au mécanisme.
- Il est indispensable d'avoir une très bonne connaissance des modalités, procédures et méthodologies internationalement reconnues pour concevoir un projet de boisement/reboisement au titre du mécanisme pour un développement propre. Comme cette ressource manque dans de nombreux pays, cela signifie qu'il faudra recruter des experts internationaux et que les coûts du projet s'en trouveront forcément accrus.
- Les projets de boisement/reboisement proposés au titre du MDP ont relancé l'intérêt pour la plantation d'arbres, en particulier dans les zones très dégradées. C'est une nouvelle opportunité pour le secteur forestier qui, malheureusement, ne réagit que très lentement. En conséquence, de nombreuses activités sont proposées sans tenir compte des stratégies forestières et – ce qui est plus grave – les stratégies élaborées au niveau national n'incluent pas ces projets de boisement/reboisement MDP en tant que nouveau mécanisme de promotion de la foresterie.

- Les projets boisement/reboisement du MDP, en particulier à travers les petits projets, offrent aux plus démunis la possibilité de participer, notamment grâce à la promotion de projets communautaires de foresterie. Des projets très intéressants sont en cours d'élaboration (par exemple, en Ouganda, en Colombie, à Madagascar). Ils ont pour objectifs de promouvoir la participation et la responsabilisation des communautés locales et/ou des peuples autochtones et d'améliorer non seulement le bilan carbone mais aussi les conditions de vie de ces populations. Toutefois, les modalités prétendument simplifiées des petits projets de boisement/reboisement du MDP, élaborées pour permettre aux communautés de participer, se sont révélées très largement hors de portée étant donné les coûts d'installation et de transaction très élevés de la phase de préparation de ces projets. Associée à la condition de faire valoir des titres fonciers clairement reconnus avant de pouvoir investir, cette cherté a abouti à la situation actuelle où presque tous les projets existants sont désormais axés soit sur des zones de reboisement du secteur public soit sur des plantations privées.

Ces expériences montrent bien qu'en l'état actuel des choses et structurés comme ils le sont, les marchés du carbone sont inéquitables et risquent donc d'aggraver encore l'écart qui se creuse de plus en plus entre les populations qui vivent dans les forêts et le reste de la société. Mettre à la portée des communautés pauvres des régions tropicales une approche basée sur la séquestration du carbone après 2012 est une lourde tâche qui nécessite des efforts considérables.

Questions-clés liées à la gouvernance et au changement climatique dans le secteur forestier

Dans le contexte plus large des liens décrits dans cette étude entre changements climatiques et forêts, on entend par gouvernance l'ensemble des institutions et des processus qui forment « une tapisserie complexe de pouvoirs revendiqués en concurrence les uns avec les autres » (Mehta 1999). Toute analyse d'une situation de gouvernance devra commencer par démêler les fils qu'il a fallu nouer pour réaliser la tapisserie. Nous avons choisi d'aborder les questions sous les trois angles spécifiques de la gouvernance : le secteur public, le secteur privé et la société civile. Pourquoi la gouvernance est-elle importante pour ces trois sphères d'influence ? Voici les arguments que nous avançons :

- Le changement climatique est un sujet de préoccupation mondiale qui doit être traité par la société toute entière. Si les accords régissant les ressources forestières ne sont élaborés et mis en œuvre que dans une ou deux sphères d'activité seulement pour relever le défi du changement climatique, un grand nombre des tensions, besoins, enjeux et opportunités du secteur forestier ne seront pas pris en compte de façon adéquate. De tels accords pourraient donc rendre encore plus vulnérables les conditions de vie des populations dans les forêts et/ou renforcer les émissions de GES. Il convient d'éviter un tel scénario.
- L'impact du changement climatique sur les ressources des forêts s'exerce sans discrimination, que ces ressources soient détenues par le secteur public ou le secteur

privé ou encore dans le cadre d'un autre système foncier. En outre, le changement climatique peut exacerber les conflits existants ou raviver les sources potentielles de conflit ayant trait aux titres et droits fonciers. Il est donc indispensable d'élaborer un cadre juridique légal sur la tenure des forêts qui reconnaisse les droits coutumiers et corresponde aux intérêts légitimes de toutes les parties prenantes pour pouvoir relever le défi du changement climatique dans le secteur forestier.

- S'attaquer à la question du changement climatique requiert de gros investissements qui dépassent de loin les possibilités des budgets publics mais ouvre aussi de nouveaux débouchés commerciaux. Dans tous les cas, il faut une participation adéquate du secteur privé comme de la société civile, participation qui ne pourra être encouragée que si des accords de gouvernance reflétant les priorités de tous les secteurs sont mis en place.
- La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) a créé des mécanismes de marché comme le mécanisme pour un développement propre (MDP). Pour assurer l'égalité de participation de tous les intervenants, il sera nécessaire de prendre en compte les trois sphères de gouvernance.
- Laisser de côté l'étude d'un secteur quel qu'il soit pourrait accroître les risques de conflits sociaux existants ou en créer de nouveaux.

Au vu de ce qui précède, nous avons inclus dans cette analyse des questions qui relèvent des trois sphères d'influence (secteurs public, privé et la société civile) et qui sont essentielles pour administrer les ressources forestières dans le contexte du changement climatique. Il est clair que tout ce qui touche aux titres et droits en matière de propriété foncière fait partie des conditions nécessaires clés à cet égard. C'est la raison pour laquelle la question foncière et les droits relatifs aux services environnementaux des écosystèmes forestiers sont étudiés ici. Il ne suffit cependant pas d'améliorer la situation en matière de titres et droits fonciers pour relever le défi du changement climatique et en limiter les risques. Un cadre plus intégré est donc présenté ci-après.

Questions relevant du secteur public

Au moment de la définition des cadres institutionnels, c'est l'étude des priorités des populations dépendantes des forêts les plus démunies qui permettra dans une large mesure d'assurer une bonne gouvernance des ressources forestières ainsi que la participation et la responsabilisation de ces populations.

Accords internationaux relatifs au changement climatique, en particulier dans le contexte de la CCNUCC

Les 191 pays signataires (dénommés les parties) de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) établissent le cadre institutionnel international et précisent les priorités mondiales en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation des effets de ce changement. Leurs décisions sont prises en cercle fermé au sein duquel seules les parties ont le droit de vote. D'autres acteurs tels que les ONG ou les représentants du secteur privé participent en tant qu'observateurs.

Depuis l'accord sur les objectifs de développement du millénaire (ODM) de l'an 2000, la réduction de la pauvreté, la pérennité de l'environnement et une bonne gouvernance sont des thèmes qui revêtent une grande importance dans les discussions des instances internationales et, par conséquent, dans les négociations qui se déroulent au sein de la CCNUCC. Il reste beaucoup à faire toutefois pour que le cadre institutionnel instauré pour faire face aux changements climatiques soit formulé de façon à faciliter les initiatives en faveur des plus démunis et d'une bonne gouvernance dans le secteur forestier.

S'agissant des mesures d'atténuation, il faut inclure aussi au nombre des actions qui ont été lancées les accords conclus au titre du Protocole de Kyoto qui restreignent les activités de foresterie dans les pays en développement en les limitant au boisement et au reboisement (et à la bioénergie) dans le cadre du mécanisme pour un développement propre (MDP). La participation des « communautés ou individus ayant de faibles revenus » est requise pour les petits projets, la définition de l'expression « communautés ou individus ayant de faibles revenus » et le degré de participation (planification, mise en œuvre, appropriation) étant laissés à l'appréciation individuelle de chaque pays en développement. Les petits projets boisement/reboisement du MDP sont dotés de modalités et procédures simplifiées, notamment pour le carbone, cette simplification visant à réduire les coûts de transaction des projets tout en préservant l'exactitude de la comptabilisation du carbone.

Les discussions de la CCNUCC se déroulent actuellement au sein de trois grands processus de négociations : le groupe de travail *ad hoc* sur les engagements futurs des parties à l'annexe 1 au titre du Protocole de Kyoto (*AWG-KP*), le groupe de travail *ad hoc* sur les actions de coopération à long terme au titre de la Convention (*AWG-LCA*) et les discussions en cours au sein de l'organe subsidiaire de la CCNUCC, le SBSTA. A la 15^{ème} Conférence des parties qui se tiendra à Copenhague en 2009, ces discussions devraient converger vers la formulation d'un accord cohérent pour mettre en place des mesures d'atténuation après 2012 (voir Winkler 2008). Toutes les stratégies envisagées en foresterie pour atténuer les effets du changement climatique sont étudiées par les trois groupes de discussion mentionnés ci-dessus et doivent fusionner en un régime d'atténuation pour l'après 2012. Conclu en décembre 2007, le plan d'action de Bali (*AWG-LCA*) est un processus complet d'une durée de deux ans qui vise à assurer la mise en œuvre entière, effective et durable grâce à des actions de coopération à long terme dès maintenant et au-delà de 2012 (déc./CP.13 « Bali Action Plan ») et qui canalise les processus de négociation mentionnés ci-dessus. Ses répercussions sur la façon dont la forêt sera utilisée à l'avenir – et par qui – seront considérables. Il est donc extrêmement important de veiller à ce que les aspects relatifs à la bonne gouvernance soient pris en compte lors de la définition d'un régime d'atténuation pour l'après 2012.

Cadre national (sur le changement climatique) et ses liens avec le secteur forestier et d'autres ressources naturelles

Tout pays participant à la CCNUCC définit son propre cadre institutionnel pour faire face au changement climatique, cadre qui assurera la coordination entre les décisions prises à l'échelle internationale et la mise en œuvre des programmes et projets relatifs aux

changements climatiques aux niveaux national et local. Une grande flexibilité devrait être laissée à cet espace de gouvernance afin qu'une multitude d'acteurs puisse y participer. Au niveau national, le changement climatique revêt toutes les caractéristiques d'une question transversale qui requiert une étroite coordination entre les différentes sphères d'influence devant participer aux mesures d'adaptation ou d'atténuation qui pourraient être prises. L'intégration du secteur forestier dans les actions d'atténuation des effets du changement climatique pendant la première période d'engagement (2008–2012) doit comporter les éléments suivants :

- Les pays non visés par l'annexe I (pays en développement) doivent satisfaire à un certain nombre de conditions pour pouvoir participer au MDP pendant la première période d'engagement. Ces conditions sont les suivantes :
 - Créer et désigner une entité responsable au niveau des services publics.
 - Déterminer les seuils des critères forestiers dans la gamme fournie au titre de la définition donnée pour la forêt (déc.11/CP.7), par pays, pendant la première période de l'engagement contracté (hauteur, superficie et couvert minimum).
 - Préciser le sens de l'expression « communautés et individus ayant de faibles revenus » qui doivent prendre part aux phases de planification ou de mise en œuvre des petits projets boisement/reboisement du MDP.
- Tous les projets boisement/reboisement du MDP visent des zones qui n'ont pas été boisées depuis 1990 au moins. Dans la plupart des cas, ces zones sont affectées à une utilisation autre que forestière et les projets seront mis en œuvre sur des terres qui ne dépendent pas de la direction des forêts. Dans un tel contexte, il sera indispensable de veiller à la coordination des actions entre le secteur forestier et les autres secteurs.
- Au cas où on craindrait des répercussions négatives des projets boisement/reboisement du MDP sur l'environnement ou dans le domaine socio-économique, il sera nécessaire de procéder à une étude d'impact sur la base de la législation nationale en vigueur.
- Les projets de bioénergie sont considérés comme faisant partie des projets « énergie » du MDP. L'analyse des répercussions socio-économiques n'est pas requise et cela pourrait menacer la pérennité de ces projets qu'il est donc nécessaire d'étudier avec attention pour mieux comprendre leur impact.

Dans le contexte du nouveau régime qui devrait être mis en place après 2012, il est particulièrement important de voir comment les pays vont définir leur cadre national de participation au programme REDD et aux autres mesures d'atténuation envisagées. S'agissant des forêts destinées à devenir des réservoirs de carbone, il conviendra de préciser quelles sont les superficies à réserver à des fins de développement (forêts pouvant être reconverties suivant un processus planifié pour être réaffectées à d'autres utilisations dans un avenir prévisible) et de déterminer aussi les zones qui doivent être considérées comme domaine forestier permanent⁶ (Forner *et al.* 2006). Le cadre national qui sera élaboré au titre de la REDD devra tenir compte de tous les groupes qui revendiquent

⁶ L'expression « domaine forestier permanent » s'entend d'une terre, relevant du secteur public ou privé, garantie par la loi et maintenue sous couvert forestier permanent. Elle inclut les terres affectées à la production de bois d'œuvre et autres produits ligneux, à la protection des sols et de l'eau et à la conservation de la biodiversité ainsi que celles en attente d'être utilisées à l'une ou l'autre ou une combinaison de ces fonctions.

des droits de propriété et d'usage sur les forêts. Outre l'Etat et les propriétaires privés, ces groupes incluent aussi les peuples autochtones, les exploitants, les concessionnaires et nombre d'autres groupes ayant des activités (légales et illégales) dans le secteur forestier. Toutes les activités qui seront effectuées au titre de la REDD, et qui seront rattachées à une forme ou une autre de paiement, ont besoin d'un cadre institutionnel précis qui encourage une participation uniforme de tous ces groupes, en accordant une attention spéciale aux plus démunis.

L'un des grands défis en jeu sera de veiller à la cohérence entre les programmes et plans d'atténuation pour les pays en développement et les processus de décentralisation en cours dans ces mêmes pays ; on ne dispose guère d'expériences dans ce domaine jusqu'ici. En règle générale, force est de reconnaître que les administrations locales et provinciales ne sont pas bien informées ou ne sont pas suffisamment sensibilisées aux mécanismes existants pour relever le défi des changements climatiques. Les relations se tissent directement entre les participants au projet, au niveau local, et les points focaux chargés des questions de réglementation (sur le climat), au niveau national. Il y a là une lacune en matière de gouvernance à laquelle il conviendra de remédier.

Propriété foncière et droits d'usage y afférents

De très nombreux ouvrages ont été publiés sur les questions de propriété et de tenure forestière et droits d'usage y afférents (RRI 2007). Disons pour résumer que des centaines de millions de personnes qui vivent dans ou près des forêts et qui utilisent les terres forestières et leurs ressources n'ont que peu de droits bien établis, voire aucun droit, sur ces terres et ressources. Dans de nombreux cas, l'absence de droits et de titres fonciers est directement liée à la pauvreté ainsi qu'à la destruction et à la dégradation de la ressource forestière.

Le manque de clarté en matière de propriété foncière et de droits à l'utilisation des terres a une très forte incidence sur la mise en place de mesures d'atténuation dans le secteur forestier. Il s'agit en effet de déterminer à qui reviendront les droits d'émission, certificats et/ou autres bénéfices de la réduction des émissions de GES ou de l'augmentation de la séquestration du carbone. Pour bien comprendre, il nous faut à nouveau établir une distinction entre les accords validés au titre de la première période d'engagement et les possibilités qui seront offertes par un régime qui sera établi après 2012 et fait actuellement l'objet de négociations.

- Pendant la première période d'engagement (jusqu'en 2012), la réglementation relative aux projets boisement/reboisement du MDP prévoit que « tout changement aux conditions inhérentes aux limites du projet ayant une incidence sur les titres fonciers légitimes ou droits d'accès aux réservoirs de carbone » doit être précisé et faire l'objet d'une surveillance et d'une vérification adéquates (*déc.19. CP.9*). Dans les cas où la propriété des réservoirs de carbone n'est pas clairement définie ou quand différents réservoirs appartiennent à des propriétaires différents, il est extrêmement difficile de déterminer à qui reviennent les droits d'émission de gaz carbonique ([CER *Certified Emission Reductions*] réduction certifiée des émissions). En l'absence de titres de propriété clairement définis en matière de CER, n'importe quelle transaction

commerciale pourra être remise en cause. Il en résultera des difficultés aussi bien pour les vendeurs que pour les acheteurs de droits d'émission, difficultés qui pourront cependant être aplanies par voie législative au niveau national ou par la conclusion d'accords et contrats clairs et spécifiques entre les propriétaires de réservoirs de carbone pour un projet donné. Il y a lieu de signaler que le règlement des différends concernant la reconnaissance des titres de propriété applicables aux droits d'émission pourrait devenir une très lourde charge pour les projets d'atténuation dépendant des mécanismes du marché dans le secteur forestier.

- Dans tout régime applicable à l'après 2012, les préoccupations liées aux « titres de propriété sur le carbone » gagneront en importance à mesure que seront envisagées d'autres activités forestières possibles pour atténuer les effets du changement climatique.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, plus de 40 % du taux de déforestation et de dégradation des forêts à travers le monde est une conséquence de la pauvreté. Il faudrait donc réduire les émissions et, là où c'est possible, augmenter la capacité de séquestration du carbone (provenant du défrichage et de la dégradation) tout en améliorant les conditions de vie des communautés – et des plus démunies parmi elles – qui dépendent de la ressource forestière. Les négociateurs de la REDD ont besoin de réponses claires afin de pouvoir mettre en place un projet international qui ne favorise pas l'apparition d'inégalités supplémentaires dans le secteur forestier.

Droits relatifs aux services des écosystèmes forestiers

C'est seulement dans un petit nombre de pays que les droits de propriété relatifs aux services des écosystèmes forestiers sont inscrits dans la législation correspondante (par exemple, législation forestière, législation territoriale, etc.). En raison de l'intérêt de plus en plus grand porté au paiement des services environnementaux (PSE), la question de l'appropriation de ces services reste ouverte. Dans le cas des scénarios d'atténuation, la réponse est essentielle pour déterminer qui devrait recueillir les fruits d'un projet prenant en compte le rôle joué par les services des écosystèmes forestiers pour réduire la vulnérabilité : les propriétaires ? Les utilisateurs ? Les administrateurs de la ressource forestière ? Le défi reste posé tant que les propriétaires de la forêt et les parties prenantes locales ne sont pas les mêmes. Les projets boisement/reboisement du MDP paient pour le service de séquestration du carbone de l'atmosphère et de sa rétention dans la biosphère. Dans le cas de la REDD, l'idée est de promouvoir les réductions d'émissions et d'améliorer la capacité de la forêt à piéger et retenir le carbone dans les cinq réservoirs de carbone. En outre, le programme a un impact direct sur la capacité de la forêt à rendre des services à l'écosystème, tels que ceux consistant à assurer une bonne régulation des débits des cours d'eau, la conservation de la diversité biologique et de l'habitat culturel, etc. Si les bénéficiaires directs de ces services possèdent ou ont des droits d'accès bien établis à la forêt et aux services de l'écosystème, ils deviendront les meilleurs alliés des actions engagées pour conserver la forêt et réduire les émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts. Les conflits éventuels pouvant survenir entre les différentes parties prenantes en raison d'intérêts divergents concernant l'utilisation de la forêt devront être étudiés avec soin chaque fois que seront discutés des mécanismes de

gouvernance éventuellement applicables aux ressources forestières dans le contexte du changement climatique.

Questions relevant du secteur privé

Le secteur privé inclut toutes les branches de l'économie, y compris les secteurs formel et informel.⁷ Les activités forestières requises en place des mesures d'atténuation sont souvent liées au secteur informel de l'économie. Si le comportement adopté pour traiter les affaires de ce secteur est de caractère autoritaire, il s'ensuivra une augmentation des conflits sociaux, une diminution de la *permanence* du carbone dans les forêts et une plus grande vulnérabilité des populations dépendantes de la ressource forestière aux changements climatiques.⁸ Nous préconisons donc l'adoption d'une stratégie d'atténuation qui soit toujours basée sur le dialogue avec tous les utilisateurs de la ressource forestière et qui mette à la portée de toutes les populations dépendantes des forêts des projets commerciaux assurant une répartition équitable des bénéfices. Aux fins de cette étude, nous avons qualifié ce type de projets commerciaux de « projets participatifs ».

Il faut admettre que le secteur privé n'a jusqu'à présent pas toujours joué un rôle positif dans le contexte des activités forestières et du changement climatique. Plus de 40 % des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts sont entièrement ou partiellement liés à des activités d'extraction financées par des sociétés privées. De plus, il est largement fait état de nombreux conflits d'intérêts survenus entre de grandes sociétés et des communautés locales au sujet de droits d'usage de la ressource forestière. Ces conflits ont très souvent réduit la capacité d'adaptation des écosystèmes forestiers et des populations dépendantes des forêts. Il serait donc judicieux de réorienter vers des pratiques commerciales plus participatives un secteur privé uniquement axé sur les gains à court terme afin de pouvoir utiliser les ressources forestières dans le contexte du changement climatique. Lors de l'élaboration des projets commerciaux de type participatif, un certain nombre d'aspects – dont la liste figure dans les sections ci-après – devront être pris en compte.

Partage des bénéfices⁹

S'agissant des mesures d'atténuation des effets du changement climatique, les pays ayant pris des engagements en matière de réduction des émissions paient déjà pour séquestrer le carbone – par le biais du MDP – et des discussions sont en cours pour mettre en place des mécanismes de marché pour la REDD. Dans les deux cas, les activités forestières peuvent apporter de nombreux bénéfices collatéraux, notamment une amélioration des revenus. La première question qui se pose est de savoir qui bénéficiera de cet apport de

7 Le secteur formel de l'économie est celui qui est réglementé par l'Etat tandis que les activités du secteur informel n'appliquent pas ces règlements ou ne les appliquent qu'en partie (Esser, J. 1983 Migration und informeller Sektor am Beispiel Indonesien).

8 La permanence se réfère à la période de temps pendant laquelle le carbone peut rester dans la biosphère. En raison de risques divers, y compris incendies et organismes nuisibles, le carbone peut être libéré dans l'atmosphère et diminue de ce fait l'impact du projet visant à atténuer les effets du changement climatique.

9 Les activités forestières qui ciblent l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets entraînent de nombreux bénéfices potentiels. Dans cette section, nous ne nous intéressons cependant qu'aux bénéfices commerciaux et, notamment, aux paiements.

revenu. Ensuite, il s'agira de déterminer les conditions requises pour que les populations dépendantes des forêts participent en tant que bénéficiaires aux mécanismes de paiement résultant de l'application de la CCNUCC. Nous estimons que ces conditions sont, au moins, au nombre de cinq :

- Reconnaissance des activités de foresterie utilisées aux fins de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation des effets de ces changements ;
- Reconnaissance du rôle-clé joué par les populations dépendantes des forêts dans la réalisation de ces activités ;
- Une bonne compréhension des nouvelles perspectives commerciales et du rôle que jouent les populations dépendantes de la ressource forestière pour pouvoir les traduire dans la réalité ;
- Elaboration d'un cadre juridique qui tienne compte des 3 points précédents a), b) et c) ;
- Création et mise en œuvre de mécanismes commerciaux qui facilitent la participation de tous les utilisateurs de la forêt à des projets commerciaux comportant des mesures d'adaptation (au changement climatique) et d'atténuation (des effets de ce changement).

Il importe aussi de noter que la faiblesse des capacités institutionnelles au niveau local peut constituer une entrave considérable quand il s'agit d'assurer une gestion équitable des recettes provenant de la forêt et de convertir le revenu forestier en gains concrets pour le développement au niveau local (encadré 18.1). Le renforcement des institutions doit faire intégralement partie des efforts pour engager les communautés à agir au sein du mécanisme REDD et à tirer parti de ses bénéfices.

Partage des responsabilités

Une condition nécessaire et caractéristique des activités visant à atténuer les effets du changement climatique est celle qui vise à obtenir des effets à long terme. Les actions menées dans le contexte de la foresterie pour faire face au changement climatique doivent garantir la permanence des forêts pendant une durée déterminée. Par exemple, quand une forêt est perdue à la suite d'un incendie, qui doit endosser la responsabilité des émissions de GES ou de la réduction des biens et services forestiers visant à réduire la vulnérabilité ? Il sera donc très important de préciser les responsabilités de chacun dans toute activité commerciale entreprise pour atténuer les effets du changement climatique. Ce ne sont pas seulement les bénéfices que doivent se partager les utilisateurs de la forêt mais également les charges et responsabilités s'ils veulent participer aux mécanismes définis par la CCNUCC. Il leur faudra prendre en compte les points suivants :

- obtenir des précisions et, chaque fois que cela sera possible, des données d'évaluation chiffrées des risques existants ainsi que des risques futurs de perte de forêts et de réduction des services de l'écosystème ;
- définir la participation/le rôle des différents utilisateurs de la forêt dans l'augmentation/la diminution de la prise de risques à cet égard ;

- définir des instruments juridiques instituant un partage équitable des responsabilités. Ces instruments devront être rattachés aux mécanismes commerciaux de répartition des bénéfices.

Accès aux nouvelles perspectives commerciales

Les précisions apportées ci-dessus montrent combien la participation de nouveaux acteurs du secteur privé est essentielle pour relever les défis liés aux changements climatiques. La plupart des transactions commerciales liées au changement climatique comme celles concernant le carbone par exemple, s'effectuent sur les marchés internationaux mais il existe aussi d'autres contraintes qui empêchent un grand nombre d'utilisateurs des forêts de participer à ce nouveau type de commerce. Ces contraintes – qui pourraient être surmontées par des mécanismes régulièrement oubliés dans les négociations internationales – demeurent cependant un obstacle majeur pour les utilisateurs des forêts et les populations locales dont l'accès aux marchés internationaux est entravé ainsi que l'impact qu'ils (et elles) pourraient avoir sur la gouvernance du secteur forestier.

Questions relevant de la société civile

La troisième sphère d'influence que nous étudions ici est celle de la société civile et de sa participation à la gouvernance. Hiérarchiquement structurée – à notre avis – la société civile repose sur une base constituée d'individus qui, selon leurs caractéristiques, peuvent

Encadré 18.1 Gouvernance des revenus forestiers générés par l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun

J. Tsana Enama et A.J.L. Minsoum'a Bodo

Le cadre institutionnel et le modèle organisationnel de la foresterie communautaire

L'institution de forêts communautaires représente l'une des plus grandes innovations de la législation forestière au Cameroun. L'évolution des textes juridiques témoigne de la volonté du gouvernement camerounais d'améliorer la participation des communautés locales à la gestion des ressources forestières et de faire de la foresterie communautaire une option de développement économique pour la population rurale. Ces textes mettent en place un processus de transfert progressif de l'autorité de gestion aux communautés, à travers la création et la responsabilisation d'organisations locales. En vertu de cette reconnaissance légale, l'exploitation des forêts communautaires par les populations locales peut être réalisée à travers des entités légalement reconnues comme les associations, les groupes d'initiatives communes (GIC), les coopératives ou les groupes d'intérêts économiques (GIE).

Une association est une entité composée d'un groupe d'individus nommés par la communauté dont ils sont issus pour agir au nom de cette communauté. L'association

comporte un certain nombre d'avantages : relativement facile à établir et à gérer, elle est exonérée d'impôts et les bénéfices qu'elle tire de ses activités sont investis dans des infrastructures sociales. Une association n'a toutefois droit à aucune subvention et ne peut recevoir ni don ni legs en héritage^{1,2}. Un GIC est un groupe d'individus organisés autour d'intérêts économiques présentant les mêmes avantages qu'une association. Outre l'autorisation/la liberté de redistribuer les bénéfices qu'il perçoit à ses membres, un GIC peut recevoir des subventions, des dons et des legs. Une coopérative peut être considérée comme un GIC élargi. Cette forme d'organisation présente davantage de garanties sur le plan de la transparence financière en raison des conditions légalement imposées. Cependant, elle est dotée d'une structure de gestion complexe, hiérarchisée et bureaucratique – avec une assemblée générale, un conseil d'administration, un comité d'inspection, un directeur et un commissaire aux comptes. Un GIE a les mêmes caractéristiques qu'un GIC, mais sa durée de vie est limitée et il est imposable. Les associations et les GIC sont les formes d'organisation les plus couramment utilisées parce qu'elles sont faciles à mettre sur pied et à gérer. Une différence importante entre les deux entités toutefois porte sur la gestion des bénéfices qui, dans le cas de l'association, sont plutôt détenus et utilisés collectivement alors qu'ils sont répartis entre les membres et utilisés individuellement dans le cas du GIC – en fonction des arrangements internes conclus en matière de propriété foncière forestière.

A la fin de l'année 2007, sur les 124 forêts communautaires administrées en vertu d'accords de gestion, 87 (70 %) étaient gérées par des GIC et 37 (30 %) par des associations.

Gestion des recettes forestières

Les recettes provenant de l'exploitation des forêts communautaires sont pour la plupart tirées de la commercialisation des produits ligneux. Les produits de sciages en provenance de 86 % des forêts communautaires sont exportés par des voies d'acheminement indirectes. Ces produits sont soit vendus à des sociétés d'exploitation forestière dotées de permis d'exportation du bois ou à des entreprises de transformation avec lesquelles des contrats de partenariat – à caractère parfois exclusif – ont été conclus, mais rarement à l'avantage des communautés locales.

Ces recettes tendent à être utilisées pour des travaux d'infrastructure communale tels que l'amélioration de l'habitat, la construction et la remise en état du parc immobilier de la commune (paroisses, salles de réunion, salles de classe), la création de palmeraies villageoises, le forage de puits, la rémunération des enseignants temporaires. Dans certains cas, les investissements portent aussi sur des activités génératrices de revenus telles que la création de scieries et d'ateliers de menuiserie, la transformation des PFNL. Dans d'autres, elles sont aussi affectées aux activités liées à l'environnement (l'écotourisme par exemple). Aucun système d'épargne et de crédit ou de bourses villageoises n'apparaît dans l'échiquier investissements.

1 Dans les années 1980-1990, ces types de groupements pilotés par l'extérieur ont été présentés aux populations locales comme le seul moyen d'avoir accès à un financement octroyé sous forme de subventions, de dons et de legs de personnalités politiques, de l'état ou d'institutions internationales. De nombreuses organisations ont été créées dans le seul but de capter ces fonds extérieurs.

2 A moins d'être reconnu comme service d'utilité publique par décret présidentiel.

Les pratiques de gestion financière des institutions locales sont souvent caractérisées par un manque de transparence, des pratiques de comptabilité non rigoureuses et le détournement de fonds. Cette mauvaise gestion des recettes forestières est à l'origine de situations conflictuelles qui gênent les actions engagées par les organisations locales au point d'entraîner parfois la cessation de toute activité de gestion forestière. Au nombre des contraintes faisant obstacle à la viabilité économique des entités chargées de la gestion forestière figurent : (i) la corruption de certains administrateurs des forêts ; (ii) le faible niveau de professionnalisme ; (iii) la sous-valorisation des ressources forestières identifiées lors de l'élaboration des plans de gestion ; et (iv) l'insuffisance des bénéfices récoltés sur le plan économique et les difficultés d'accès aux capitaux nécessaires pour financer les activités à engager. Tous ces facteurs affaiblissent considérablement les organisations locales en charge de l'administration des forêts et augmentent leur vulnérabilité lorsqu'elles sont confrontées à des pratiques illégales.

Recommandations

Au vu des contraintes énumérées ci-dessus, l'amélioration des bénéfices tirés de l'exploitation des forêts communautaires et celle des conditions de vie des populations locales exige que des efforts systématiques soient déployés pour renforcer les capacités et les structures administratives des organisations locales responsables de la gestion des forêts communautaires. Les recommandations clé à cet égard sont les suivantes :

- Appuyer la formation d'alliances stratégiques et bénéfiques entre les organisations locales chargées de la gestion des forêts communautaires et les grandes sociétés d'exploitation forestière afin de promouvoir les synergies permettant d'aboutir à de meilleures prestations, au renforcement des activités de transformation et à une meilleure utilisation des ressources forestières sur le plan économique.
- Aider les organisations locales à améliorer la commercialisation des produits forestiers en leur apportant les informations pertinentes et une formation adéquate.
- Faciliter le regroupement des organisations locales chargées de la gestion des forêts en unions ou fédérations, afin de minimiser les coûts de transaction, d'avoir plus facilement accès aux nouvelles opportunités et aux marchés internationaux, et d'être à même d'influencer les décisions politiques.
- Encourager les organisations locales en charge de l'administration des forêts communautaires à faciliter la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus au bénéfice des communautés.
- Contribuer au renforcement des capacités institutionnelles locales des organisations existantes en matière de gestion des forêts communautaires.
- Aider les organisations locales à instituer des normes qui seront effectivement respectées, à renforcer les capacités des entreprises et les assises de la société.

Si les organisations non gouvernementales et les services techniques locaux peuvent également appuyer les recommandations énumérées ci-dessus, il n'en reste pas moins que le gouvernement devrait aussi veiller à assurer une révision des règles en vigueur afin de créer un cadre juridique propice au développement de petites entreprises rurales d'exploitation forestière.

s'assembler pour former des groupes sociaux (par exemple, agriculteurs, exploitants etc.). Tous ces groupes sociaux différents agissant dans un paysage donné constituent à leur tour une communauté locale. Par « participation de la société civile », nous entendons qu'il serait judicieux d'impliquer tous les groupes sociaux dépendant des forêts dans la planification et la mise en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation des effets de ce changement.

La participation est bien plus que le simple fait de se tenir informé ; elle suppose que les groupes sociaux puissent faire clairement connaître leurs priorités et leurs attentes, soient impliqués dans la prise de décision, puissent réaliser des bénéfices, assumer des responsabilités et être reconnus en tant que parties prenantes. La participation de la société civile sera d'autant plus active que ses droits à la ressource forestière et à la propriété foncière auront été plus clairement définis. Dans les actions menées pour faire face au changement climatique, la participation revêt une importance clé puisque les groupes sociaux impliqués dans l'utilisation des ressources de la forêt sont appelés à modifier leur comportement et les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Pour relever les défis des changements climatiques, deux démarches sont essentielles : des innovations en matière de législation, science et technologie, d'une part, et une meilleure compréhension des connaissances traditionnelles et le respect des mécanismes civiques, d'autre part. Ces deux démarches – nécessité de changer de comportement et capacité d'assimiler les innovations et de les combiner avec les connaissances traditionnelles – comportent des enjeux et des opportunités aussi bien pour la société civile que pour les institutions étatiques. Il est essentiel de prendre en compte les éléments résumés dans les sections ci-dessous pour relever ces défis et tirer parti des opportunités existantes.

Responsabilisation

La responsabilisation est un processus complexe qui commence par la prise de conscience de l'absence de tout pouvoir (en matière de prise de décision) ainsi que de tout droit d'accès à un tel pouvoir. C'est grâce à la responsabilisation que des groupes sociaux nouvellement constitués pourront activement participer à un processus de prise de décision, autrement dit accéder à de nouveaux espaces de gouvernance. Si la responsabilisation n'est pas basée sur le dialogue et le respect mutuel, des conflits sociaux pourront survenir et mettront en péril les chances de succès d'une meilleure équité. Responsabiliser les groupes afin qu'ils soient en mesure de faire face aux changements climatiques comporte des initiatives visant à préciser les questions relatives à la propriété foncière et aux droits d'utilisation des terres, l'accès aux programmes de renforcement des capacités, la mise en valeur des connaissances locales et l'accès à d'autres types de connaissances, l'accès au commerce et aux marchés.

Partage des connaissances

Deux processus au moins devraient théoriquement faire partie du partage des connaissances : la mise en valeur des connaissances traditionnelles et la diffusion des connaissances scientifiques.

1. Reconnaissance et mise en valeur des connaissances locales et traditionnelles :

Dans toute action visant à relever le défi des changements climatiques, il importe de reconnaître la valeur des connaissances locales dont l'apport est tout à fait pertinent dans le contexte de l'atténuation des effets du changement climatique et, notamment de la promotion de la REDD. Il ne faut pas oublier cependant l'impact du changement climatique sur les écosystèmes forestiers, ce qui limitera l'utilité de ces connaissances – en ce qui concerne les mesures d'atténuation – à des circonstances spécifiques.

2. Diffusion des connaissances scientifiques : L'importance de la recherche pour comprendre le rôle du secteur forestier dans le contexte du changement climatique a été soulignée à maintes reprises. Le GIEC et la CCNUCC répètent inlassablement qu'il est nécessaire de promouvoir la recherche scientifique sur l'évolution du climat et demandent à leurs parties des financements supplémentaires. Cependant, si les résultats de ces recherches ne sont pas mis à la disposition des populations qui dépendent des forêts, ces dernières ne pourront pas comprendre les innovations requises au titre des actions à mener pour faire face au changement climatique. Un transfert des connaissances doit donc nécessairement s'opérer dans les deux sens, des chercheurs vers les communautés et vice-versa.**Création d'associations**

Un grand nombre de mesures d'atténuation devront être prises à une très vaste échelle géographique. Les groupes sociaux désireux de participer à la planification et à la mise en œuvre de ces mesures ne pourront le plus souvent en tirer parti qu'en créant des associations qui les aideront à faire inscrire leurs priorités dans les programmes d'atténuation. Des groupes d'intérêt peuvent se constituer sur la base des similitudes (par exemple, appartenance à un groupe culturel ou à un type d'utilisateur) ou de complémentarités (par exemple, investisseurs privés et petits exploitants agricoles). Les expériences en cours ont montré les avantages de promouvoir la création d'associations sur la base des complémentarités, par exemple des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile, ou entre société d'exploitation et communauté, ou encore entre société civile et secteur privé, etc.

Questions transversales**Renforcement des capacités**

Le renforcement des capacités est la clé du progrès en matière de gouvernance et doit être pris en compte dans les secteurs public et privé ainsi que par la société civile. Cette activité doit permettre de développer les compétences des différents acteurs afin qu'ils agissent dans différents espaces de gouvernance, utilisant ou modifiant les mécanismes existants ou en proposant de nouveaux le cas échéant. C'est seulement grâce à une amélioration de leurs capacités que les populations dépendantes des forêts pourront tirer parti des nouvelles perspectives, être plus conscientes des risques encourus et assumer les responsabilités nécessaires à la conduite d'actions visant à s'adapter au changement climatique et à en atténuer les effets. Les connaissances nouvellement acquises en matière de mesures d'atténuation devraient faire partie intégrante du programme de renforcement

des capacités dans tout système de gestion durable des forêts avec le soutien d'organisations comme les ONG qui auraient un rôle important à jouer dans ce domaine.

Mécanismes de prise de décisions

Relever le défi du changement climatique est une question qui se pose en grande partie à l'échelle mondiale. A cet effet, la prise de décision a été confiée à des mécanismes internationaux qui ont été mis en place pour y répondre. La mise en œuvre des activités du secteur forestier, en revanche, s'effectue au niveau local où d'autres mécanismes sont en place et prennent le relais en matière de prise de décisions. Il s'agira donc en premier lieu de veiller à ce que les mécanismes de prise de décisions sur les questions relatives aux ressources forestières et au changement climatique, soit : (i) aient été intégrés aux niveaux local, national et international ; soit : (ii) prévoient la possibilité pour les acteurs d'un espace de gouvernance donné (par exemple, local) d'avoir accès aux mécanismes de décision relevant d'autres espaces de gouvernance (par exemple, espace national, ou mondial). On ne répètera jamais assez que l'utilisation de mécanismes participatifs est un adjuvant essentiel de la prise de décision et permet de mieux faire comprendre les priorités et décisions en jeu à tous les niveaux d'intervention dans le secteur forestier pour faire face aux changements climatiques.

Conclusions

Il est clair qu'un système de gouvernance effectif et légitime pour la foresterie (au sens élargi du terme) est au centre des défis à relever afin que cette technologie et les populations dépendantes des forêts jouent un rôle important dans l'adoption de stratégies d'adaptation et d'atténuation pour faire face aux changements climatiques. Les aspects relatifs à la légalité et à la gouvernance sont au cœur de nombreuses initiatives nationales et internationales, telles que la tenue du présent atelier ou encore de l'atelier mondial sur la gouvernance et la décentralisation à Interlaken, en Suisse, sans oublier la mise en place des divers processus FLEG (*[Forest law enforcement and governance]* – application des législations forestières et gouvernance) en Asie, en Afrique, en Europe et en Asie du Nord. Etant donné l'attention de plus en plus grande portée aux forêts, en particulier à travers l'inclusion du mécanisme REDD et d'autres mesures d'atténuation dans le régime qui sera instauré après 2012, on peut avancer que les pays qui amélioreront la gouvernance de leurs forêts, préciseront les aspects concernant la propriété des forêts et du carbone et prendront des mesures pour combattre l'illégalité, seront les mieux placés pour bénéficier immédiatement des incitations à adopter des mesures d'atténuation dans le secteur forestier et des investissements qui seront apportés au titre des mesures d'adaptation dans ce même secteur.

Au nombre des conclusions générales qui peuvent être tirées des expériences rapportées ci-dessus figurent notamment les suivantes :

- Etant donné le caractère à long terme des projets d'atténuation sur le terrain, de nouveaux défis sont apparus qui portent sur la planification, la mise en œuvre et le

suivi de ces projets. Il y a lieu de relever tout particulièrement la nécessité, pour ces projets, de tenir davantage compte des aspects institutionnels, environnementaux et socio-économiques, sans oublier les activités traditionnelles dans ce secteur ;

- Eveillé depuis peu, l'intérêt du secteur forestier pour les opportunités et défis associés aux stratégies d'atténuation des effets du changement climatique gagne lentement du terrain. Cependant, étant donné la complexité de la question et des conditions requises, il faudrait pouvoir disposer d'un choix plus important de programmes de renforcement des capacités ;
- Il est indispensable que les utilisateurs locaux participent activement aux mesures d'atténuation des effets du changement climatique afin d'en assurer la permanence. Exclure un groupe social de la participation aux bénéfices comme du partage des responsabilités accroît les risques de conflit social et va donc à l'encontre de l'objectif stratégique poursuivi dans le cadre de toute mesure d'atténuation ;
- L'accord sur un cadre international pour faire face au changement climatique à travers la CCNUCC a suscité un vaste intérêt dans le monde pour les possibilités offertes par la participation du secteur forestier aux mesures d'atténuation. Il faut néanmoins relever que l'inconvénient principal de ces instruments internationaux est de ne pas prendre en compte les spécificités locales. Il en résulte des difficultés d'application sur le terrain ;
- Le système envisagé au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP) et qui comporte des actions de boisement/reboisement, est excessivement réglementé. Cette complexité a un double impact : a) l'élaboration de ce type de projets requiert un degré d'expertise élevé et b) l'injection de nouveaux investissements est nécessaire d'entrée de jeu, dès le début du projet. Ces deux conditions font des projets de boisement/reboisement envisagés au titre du MDP des projets qui ne sont pas réalisables dans des communautés dépendantes des forêts ;
- L'apport, dans le secteur forestier, d'investissements spécifiquement liés au changement climatique, est une opération qui s'inscrit dans la durée et nécessite des garanties quant à l'utilisation des terres et à l'engagement à long terme des parties concernées. Des droits et titres fonciers bien établis sont donc une condition préalable indispensable à tout apport d'investissements avant que ceux-ci puissent être effectivement utilisés à des fins d'atténuation des effets du changement climatique.

L'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier est un facteur *sine qua non* de réussite des mesures d'adaptation ou d'atténuation dans le contexte du changement climatique. Les bénéfices s'en étendront au-delà du secteur forestier et profiteront aux secteurs de l'agriculture et de l'énergie sans oublier la gestion des ressources en eau. Au contraire, si les défis qui se posent dans le secteur forestier en matière de gouvernance, de droits et de propriété foncière ne sont pas relevés, il s'ensuivra de très faibles chances de pouvoir adopter des mesures d'atténuation et, en même temps, de promouvoir un développement durable.

Tous ceux qui cherchent à relever le niveau de gouvernance des ressources forestières pour faciliter l'adoption de mesures de foresterie contribuant à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation des effets de ces changements doivent prendre en compte les éléments suivants :

- La gouvernance dépasse la notion de l'Etat centralisateur pour inclure des questions relevant du secteur public comme du secteur privé et de la société civile. Cela suppose que des espaces de gouvernance devront être créés et étoffés – en les choisissant parmi les représentants de ces sphères d'influence – de sorte que les accords, normes, législations et tout autre type d'instrument utilisé pour gérer la ressource forestière en vue de relever le défi du changement climatique puissent être élaborés en prenant en compte les priorités, possibilités et contraintes de toutes les parties prenantes (les acteurs de la gouvernance). Dans le cadre du dialogue instauré dans ces espaces de gouvernance, il faudrait rechercher un rééquilibrage des négociations conduites au sein de la CCNUCC afin d'aboutir à une représentativité égale des trois sphères d'influence dans tout processus de prise de décision ;
- Toute activité du secteur forestier axée sur l'atténuation des effets du changement climatique doit avoir pour point de départ des droits clairement établis en matière de propriété foncière forestière et d'utilisation des ressources de la forêt. Les droits relatifs à la propriété forestière (et à celle du carbone) et droits d'usage doivent donc favoriser les parties prenantes locales si le but recherché est d'utiliser les ressources forestières pour relever le défi du changement climatique. De nombreux pays auront besoin d'aide pour améliorer et faire appliquer leurs législations relatives à la propriété des terres forestières et aux droits d'usage ;
- Les parties qui négocient au sein de la CCNUCC ont besoin de mieux comprendre le rôle que peut jouer le secteur forestier et les multiples contraintes auxquelles il se heurte afin que les décisions prises au niveau international puissent être appliquées localement à des coûts abordables. Il faudrait prévoir des dispositions visant à assurer une plus grande flexibilité aux mécanismes existants du CCNUCC ainsi qu'aux mécanismes qui seront convenus au titre du régime d'atténuation de l'après 2012. Il faut aussi que les parties à la négociation aient une connaissance plus approfondie des questions forestières et des priorités des utilisateurs de la forêt pour que les accords internationaux qui seront conclus puissent être mis en œuvre effectivement de façon réaliste. Il est donc important de faire ressortir les priorités des utilisateurs locaux dans toute future stratégie intégrant le rôle que peuvent jouer les forêts dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets ;
- Pour aboutir à une bonne gouvernance, il faut clarifier la propriété des forêts et du carbone, ainsi que les droits d'usage, en faveur des usagers locaux qui dépendent de la forêt pour vivre. En raison de leur nature même, les pratiques de foresterie utilisées pour relever les défis du changement climatique devront toujours s'appuyer sur des normes élevées de mise en œuvre, suivi et évaluation et être donc régies par un très haut niveau de gouvernance. En l'absence de mesures énergiques et efficaces pour préciser et consolider les droits de propriété et d'usage des populations des zones rurales et forestières, les initiatives qui seront prises à l'avenir pour relever le défi du changement climatique ne bénéficieront qu'à un petit nombre, essentiellement constitué de riches élites, et renforceront les disparités économiques et sociales existantes.

Références

- Achard, F., Belward, A.S., Eva, H.D., Federici, S., Mollicone, D. et Raes, F. 2005 Accounting for avoided conversion of intact and non-intact forest ; technical options and a proposal for a policy tool. EU Joint Research Council, présenté au COP11, Montréal, Canada, 1 déc.
- Basnet-Parasai, R. 2007 Who owns carbon in community managed forest ? Rapport présenté à l'Amsterdam Summer School.
- Batterbury S.P.J. et Fernando, J.L. 2006 Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization : An introduction. *World Development* 34 : 1851-63.
- Blaser J. et Robledo, C. 2007 Initial analysis on the mitigation potential in the forestry sector. Rapport préparé pour le Secreatariat de la CCNUCC. août 2007. http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/blaser.pdf.
- Chomitz, K., Buys, P., de Luca, G., Thomas, T.S. et Wertz-kanounnikoff, S. 2007 At loggerheads ? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests. World Bank Publications.
- Cogan, D. 2006 Corporate governance and climate change : Making the connection. Ceres Inc., Boston, USA.
- Gaventa, J. 2005 Reflections on the use of the power cube approach for analyzing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement. CFP evaluation series 2003–2006 : no 4. MB Network, La Haye, Pays Bas.
- FAO 2007 Forest tenure assessment. <http://www.fao.org/forestry/site/33848/en> (date d'accès en ligne : 01/10/2007).
- Forner, C., Blaser, J., Jotzo, F. et Robledo, C. 2006 Keeping the forest for the climate's sake: Avoiding deforestation in developing countries under the UNFCCC. *Climate Policy* 6,(3) : 275-294.
- Houghton, R.A. 2005 Aboveground forest biomass and the global carbon balance. *Global Change Biology* 11(6): 945-958.
- IPCC 2007a Climate Change 2007: The physical science basis. Contribution of working group I to the fourth assessment report of theIntergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers.
- IPCC 2007b Climate Change 2007: Climate change impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the fourth assesment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers.
- IPCC 2007c Climate Change 2007: Mitigation options. Contribution of working group III to the fourth assesment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Chapter 9 – Forestry.
- Minkkinen K., Korhonen, R., Savolainen, I. et Laine, J. 2002. Carbon balance and radiative forcing of Finnish peatlands 1900-2100: The impact of forestry drainage. *Global Change Biology* 8(8): 785–799. doi:10.1046/j.1365-2486.2002.00504.x.

- Robledo, C., Blaser, J., Byrne, S. et Schmidt, K. 2008 Climate change and governance in the forest sector: An overview of the issues on forests and climate change with specific consideration of sector governance, tenure and access for local stakeholders. RRI Publication. Rights and Resources Initiative.
- Robledo, C. et Blaser, J. UNDP 2008 Key issues on land use, land use change and forestry (LULUCF) with an emphasis on developing country perspectives. United Nations Development Programme. Bureau for Development Policy. Environment and Energy Group. New York.
- Robledo, C., Kanninen, M. et Pedroni, L. 2005 Tropical forests and adaptation to climate change: in search of synergies. CIFOR, Bogor, Indonésie. 186p.
- Robledo, C et Forner, C. 2005 Adaptation of forest ecosystems and the forest sector to climate change. Forest and Climate Change Working Paper 2. FAO. Rome, Halie.
- Sachs, W. 2007 Climate change and Human Rights. WDEV Special Report 1/2007. European Briefings on globalisation, North-South relations and International Ecology. World Economy and Development. <http://www.globalpolicy.org/socecon/envronmt/climate/2007/07climatehumanrights.pdf>.
- Sathaye, J.A., Makundi, W., Dale, L. et Chan, P. 2007 GHG mitigation potential, costs and benefits in global forests: A dynamic partial equilibrium approach. Energy Journal, accepted in Print.
- Soares-Filho, B.S., Nepstad, D.C., Curran, L.M., Cerqueira, G.C., Garcia, R.A., Ramos, C.A., Voll, E., McDonald, A., Lefebvre, P. et Schlesinger, P. 2006 Modelling conservation in the Amazon basin. Nature 440, 520-523.
- Sohngen B. et Beach, R. 2006 Avoided deforestation as a greenhouse gas Mitigation tool: Economics Issues for considerations.
- Stern, N. 2006 The economics of climate change. Stern report. Cambridge University Press, Cambridge, RU. p. 712.
- Tavoni, M., Sohngen, B. et Bosseti, V. 2006 Forestry and the carbon market response to stabilize climate. <http://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/2007.15.html>.
- UNDP 1997 Governance for sustainable development: A UNDP policy document.
- Winkler, H. 2008 Climate change mitigation negotiations, with an emphasis on options for developing countries. United Nations Development Programme. Bureau for Development Policy. Environment and Energy Group. New York.

Partie 4

Conclusions

Chapitre 19

Gouvernance forestière et décentralisation en Afrique

Enjeux et tendances

D. Capistrano

Décentralisation, démocratisation et réforme de la gouvernance

Dans les milieux de la politique et du développement international, il est généralement admis que la décentralisation et la bonne gouvernance font partie intégrante d'un développement durable respectueux de l'environnement et axé sur les initiatives en faveur des pauvres (*pro-poor development*). La tendance à la décentralisation observée depuis les années 1980 et 1990 dans de nombreuses régions, notamment en Afrique, va aussi dans ce sens. Les études publiées dans ce recueil donnent un aperçu de la façon dont les processus de réforme de la décentralisation et de la gouvernance se déroulent dans un certain nombre de pays africains. Elles en dégagent l'impact sur les acteurs et les parties prenantes à différents niveaux d'intervention et en tirent des enseignements.

Au sens large, la décentralisation implique un transfert de rôles, de responsabilités et de pouvoirs d'une autorité centrale (ou d'un gouvernement) à des acteurs et institutions aux échelons inférieurs d'une hiérarchie politico-administrative et territoriale. La plupart des pays d'Afrique qui se sont engagés dans la voie de la décentralisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990 dans le cadre de programmes d'ajustement structurel l'ont généralement fait sous la pression des bailleurs internationaux et des institutions multilatérales, notamment la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI). Initialement conçue pour dégraisser la fonction publique, en particulier au niveau central/national, la décentralisation visait en tout premier lieu à réduire le déficit budgétaire. A cet effet, les administrations locales et les citoyens devaient être dotés à la fois d'un plus vaste espace politique et d'une plus large part des bénéfices pour pouvoir prendre de plus grandes responsabilités et assumer des fonctions précédemment remplies par le gouvernement central. Le processus était accompagné d'un discours sur la participation et le partage des pouvoirs avec les sous-institutions nationales et les communautés locales. Bien que ce discours se soit progressivement nuancé (Colfer et Capistrano 2005 ; Gluck *et al.* 2005 ; Ribot et Larson 2005), son importance pour l'approche participative a été et reste très forte malgré un recours accru à la logique de la responsabilisation et des appels pressants aux principes de justice sociale et d'équité.

Dès la fin des années 1990, les discussions sur la décentralisation se déroulaient largement dans le contexte d'un glissement du paradigme de « gouvernement » vers celui de « gouvernance » qui conférerait aux parties prenantes des droits, rôles et responsabilités pour négocier ensemble et définir les orientations stratégiques. La gouvernance englobe des mécanismes, processus et institutions qui permettent aux citoyens et aux parties prenantes de manifester leurs intérêts, d'exercer leurs droits et obligations et de régler les différends. Partie intégrante du contexte de la gouvernance, la décentralisation a été de plus en plus associée à la démocratisation et les processus faisant intervenir de multiples partenaires ont été progressivement considérés comme des manifestations d'une démocratie en marche. Dans le cas de la gouvernance décentralisée des forêts et des ressources naturelles, la citoyenneté et l'identité basées sur le lieu de résidence constituent les fondements de la participation au processus démocratique. Qu'elle se fonde sur les droits du sang ou sur des droits civiques ou territoriaux, la citoyenneté est au cœur de l'exercice du pouvoir de décision démocratique et de l'affectation des ressources en découlant. Dans de nombreuses sociétés africaines, le lignage ou le clan (un groupe de lignages descendant d'un ancêtre commun et putatif) sont les unités (souvent invisibles) qui détiennent le pouvoir de décision sur toutes les questions concernant les terres et les ressources naturelles et qui ont donc une influence aussi bien sur la détermination des droits à la propriété que sur la concrétisation des bénéfices découlant de la citoyenneté (Chapitre 3 ; Diaw 2005).

La promotion du processus de décentralisation repose sur la prémisse que si ce sont les autorités locales ayant un pouvoir discrétionnaire sur les ressources publiques qui représentent la population locale et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes, leurs décisions aboutiront à des résultats plus efficaces et équitables que si ces décisions étaient prises par les autorités centrales (Ribot 2004). En théorie, la prise de décisions stratégiques et la mise en place de processus politiques au niveau local devraient rapprocher le gouvernement de ses administrés et donner aux citoyens plus d'occasions de participer aux affaires relevant quotidiennement de la gouvernance.

En tant que titulaires de droits, les citoyens ont le droit et la responsabilité de participer tandis que les gouvernements, qui doivent s'acquitter d'un certain nombre de devoirs, ont l'obligation de conférer un fondement au respect des droits civiques et, plus généralement, des droits de l'Homme et d'être attentif aux préoccupations des citoyens. Ces droits et obligations réciproques, à leur tour, devraient favoriser une plus grande transparence, répondre à la quête croissante des citoyens pour plus de responsabilité et de reddition de compte et inciter les gouvernements à mieux répondre aux besoins des communautés locales. Les résultats attendus sont de meilleures prestations en matière de services publics, une utilisation des ressources plus durable et plus efficace et une amélioration de la gouvernance dans son ensemble. Une meilleure collaboration entre les partenaires-clé – gouvernement local, société civile et secteur privé – devrait aussi s'instaurer en temps opportun et devenir à la fois un moteur de développement et d'innovation et une source de progrès pour la gouvernance à différents échelons.

Là où les liens du sang et les obligations sociales unissent ceux qui ont des droits et ceux qui ont des devoirs, la situation n'est pas si simple et peut même être assez complexe.

Dans le secteur forestier, les citoyens et les communautés pourraient ne pas être très motivés pour demander à l'Etat d'assumer davantage de responsabilités s'ils estiment que les profits directs retirés des forêts étatiques sont faibles et que le transfert des droits de propriété forestière aux communautés n'aboutit pas à un accroissement des taxes perçues. De faibles demandes de responsabilisation de la part des communautés peuvent constituer autant d'arguments supplémentaires pouvant dissuader l'Etat d'entreprendre les réformes nécessaires en matière de gouvernance, en particulier si le budget de l'Etat est particulièrement dépendant de l'exploitation des forêts, si les niveaux d'investissement sont faibles et les taux de rentabilité élevés (Chapitre 14). En outre, dans de nombreux pays, les Etats ne jouent pas le rôle d'arbitres neutres entre les parties prenantes, mais font souvent alliance avec de puissants groupes d'intérêts et ne sont donc pas enclins à répondre aux demandes qui leur sont présentées pour rendre des comptes si cela devait nuire aux intérêts de leurs alliés.

Au fil des années, les objectifs fixés en matière de décentralisation se sont constamment modifiés au rythme des changements de conception concernant le développement et en fonction de l'évolution des idées sur la gouvernance des ressources environnementales (Capistrano 2008). Des institutions traditionnelles et réseaux sociaux préexistants de caractère complexe ont aussi fait preuve d'une forte résilience et d'une influence qui ne s'est pas démentie. Il ne faut pas s'étonner de ce que la décentralisation, en Afrique comme dans d'autres régions du monde, ait été loin de répondre aux espoirs qu'elle avait suscités. En effet, pour être effectif, le processus de décentralisation a besoin de temps, d'efforts menés avec opiniâtreté, d'un suivi cohérent et de corrections de cap tout au long de son parcours.

Les analyses de cas effectuées à travers le monde indiquent que certaines formes de décentralisation ont apporté quelques améliorations en matière de conditions de vie, de l'utilisation des ressources et de la qualité de la prise de décisions dans certaines conditions. Dans de nombreux contextes, cependant, l'efficacité de la décentralisation et des réformes politiques y associées dans le domaine de la gouvernance a été amoindrie par toute une série de facteurs dont les plus notables sont les suivants : conflits entre droit coutumier et droit formel ; incohérences au sein du droit formel et divergences entre politique et pratique ; faiblesse des capacités institutionnelles à différents niveaux manque de volonté politique pour mettre en œuvre les réformes nécessaires en matière de décentralisation et de gouvernance en dépit des lois et stratégies existantes insuffisance des ressources nécessaires d'ordre financier et autres ; incertitude due à la tendance du gouvernement central à reprendre le contrôle des opérations ; manque de clarté et de garanties de sécurité en ce qui concerne les droits de propriété sur les terres et les ressources forestières ; quête de rentes forestières, corruption et illégalités ; et captation de la plus grosse partie des bénéfices par les groupes dominants au détriment des autres parties prenantes (Manor 1999 ; Ribot 2004 ; Capistrano et Colfer 2005 ; Colfer *et al.* 2008).

La façon dont les processus de décentralisation et de gouvernance se déroule en Afrique et l'impact qu'ils auront en définitive sur les différents groupes de parties prenantes dépendront dans une très grande mesure de la nature des institutions de la société et

des antécédents historiques qui ont modelé ces institutions. Intervenant à diverses échelles et dans de multiples contextes, y compris à travers des formes coutumières de représentation ou des registres de droits et titres fonciers, les institutions chargées de la gouvernance sont des éléments importants pour cerner le problème. Il est inévitable que des réformes similaires entreprises dans différents pays et différents contextes puissent avoir des trajectoires différentes même si elles présentent quelques similitudes du point de vue de leurs schémas d'évolution.

Décentralisation – formes diverses, sens controversés

Si, au sens abstrait du terme, ce qui constitue le concept de décentralisation fait généralement l'unanimité, il n'en est pas de même dans la pratique. Un certain nombre d'auteurs ont réfléchi à la question pour déterminer tout d'abord les caractéristiques de la décentralisation (selon qu'elle était, par exemple, d'ordre politique, administratif ou financier) et les distinctions à établir entre dévolution, délégation et déconcentration (Edmunds et Wollenberg 2003 ; Ferguson et Chandrasekharan 2005 ; Larson 2005 ; Ribot et Larson 2005 ; Chapitre 2 dans ce recueil).

Ribot (2004) présente des arguments en faveur de la décentralisation démocratique et distingue celle-ci de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN). Il définit le processus de décentralisation démocratique comme un transfert des pouvoirs du gouvernement central aux échelons inférieurs du gouvernement, c.-à-d. aux administrations locales (réputées être représentatives et aptes à rendre des comptes) élues par les citoyens au niveau local. Opérant dans un contexte plus large et pouvant prendre la forme d'une décentralisation, la GCRN relève des types d'intervention qui engagent les « communautés » dans des projets à travers les processus participatifs. Cette distinction peut s'appliquer aussi à la gestion communautaire des forêts (GCF) et aux formes d'intervention dites de « foresterie communautaire » (FC), terme général utilisé pour qualifier toute une série de modèles de gestion communautaire des ressources forestières. En pratique, ceux qui mettent en œuvre les interventions de type GCRN/GCF/FC définissent la « communauté » (par exemple, groupes d'utilisateurs, parties prenantes, etc.) et sa représentation dans la mise en œuvre du projet (par exemple, à travers des comités élus ou nommés, des conseils de parties prenantes, etc.). Dans le contexte de la décentralisation démocratique, la « communauté » est composée de tous les citoyens relevant de la juridiction du gouvernement local et a donc un caractère plus inclusif. Le concept de « communauté locale » cependant n'apparaît pas comme une entité facilement reconnaissable avec des contours bien définis et des règlements internes stables (Chapitre 4). Il peut aussi masquer des inégalités structurelles qui aboutissent à ce que certains groupes dominent la prise de décisions et captent une plus grande partie des bénéfices au détriment des autres groupes.

Diaw (Chapitre 3) signale de nombreux cas de décentralisation *de facto*, « appropriation de l'espace » ou « décentralisation par défaut » à travers des efforts auto-initiés (par opposition aux projets parrainés de l'extérieur) par les communautés locales pour

protéger, restaurer et gérer les ressources forestières locales. Contrairement à la visibilité conférée aux quelques rares exemples de projets de type FC et GCRN largement pilotés de l'extérieur, les nombreuses initiatives auto-initiées de gestion communautaire des forêts ont été rendues invisibles par les paradigmes dominants de décentralisation et de conservation qui ciblent les pouvoirs, les territoires et les forces externes en tant qu'agents de changement. Ont été largement ignorés aussi bien le rôle, la légitimité et le potentiel d'innovation des communautés et acteurs locaux que leurs institutions emboîtées les unes dans les autres, leurs réseaux informels servant à modeler le devenir de ces communautés. Diaw soutient que tous ces cas apportent la preuve que les sociétés locales sont capables de conserver et de gérer leurs ressources sans avoir besoin du discours et de l'instrumentation rationnelle de la décentralisation, de la conservation et de la démocratie.

Les conflits et, en particulier, les conflits violents liés aux ressources et caractérisés par l'absence ou la faiblesse de l'Etat, peuvent aussi être à l'origine de conditions de décentralisation *de facto* dans lesquelles « la force prime le droit » (de Koning *et al.* 2008). Les situations d'après conflit peuvent offrir de très bonnes chances de réformes de gouvernance de grande envergure. Par exemple, suite à la guerre du Libéria, le gouvernement nouvellement constitué a lancé de vastes réformes pour décentraliser la gestion forestière en la confiant aux communautés locales et pour lutter contre la corruption systémique, l'illégalité et la recherche de rentes dans le secteur forestier. L'injection d'aide internationale aux opérations de reconstruction et de réhabilitation qui suivent souvent les périodes de conflit et le retour à la paix peut apporter aux Etats fragilisés par les conflits les fonds et l'assistance technique dont ils ont besoin pour engager des réformes qu'ils n'auraient autrement pas entreprises de leur propre chef (Kaimowitz 2006 ; de Koning *et al.* 2008). Pour les communautés et parties prenantes précédemment marginalisées, cela ouvre la voie à un accès potentiel à de nouvelles ressources et à la mobilisation éventuelle de nouveaux alliés pouvant intercéder en leur faveur pour procéder à des réformes de gouvernance. Diaw (Chapitre 3) soutient que dans les sociétés post conflit, la décentralisation gagnera à octroyer un espace d'épanouissement et d'éclosion du génie local, espace où les acteurs sociaux pourront exprimer leur propre volonté, formuler et mettre en œuvre leurs propres projets sociaux plutôt qu'à essayer de vouloir trop définir la façon dont les acteurs locaux devraient s'organiser.

Indépendamment de la signification et de la pratique de la décentralisation, il ressort de l'étude des documents existants et des débats de l'atelier de Durban que la participation des communautés locales à la gestion forestière constitue une tendance positive et un élément important de la réforme de la gouvernance forestière. En Afrique comme dans d'autres régions, force est de reconnaître que les communautés ont de plus en plus tendance à s'engager dans la gestion de leurs forêts (chapitre 2) même si les interventions relevant des stratégies politiques et de la gouvernance en place ne sont pas nécessairement décentralisées ou démocratiques. Un certain nombre d'études de cas, présentées par pays, dans ce recueil, illustrent cette tendance (Chapitres 5, 6, 10, 11 – pour le Mali, Madagascar, la Tanzanie, l'Ouganda, et le Zimbabwe, respectivement). Reste à savoir, toutefois, si et dans quelle mesure la participation de la communauté à la gestion des forêts apporte des bénéfices durables sur le long terme. Il faut consacrer un temps suffisant et des efforts conséquents au renforcement des institutions et des capacités à différents niveaux si l'on

veut améliorer la gouvernance à long terme et obtenir des bénéfices soutenus. Des auteurs ont cependant signalé que certaines formes d'intervention de type GCRN/GCF/FC peuvent aboutir à contourner l'autorité de l'Etat, bloquer les réformes au niveau étatique et/ou saper l'autorité des institutions gouvernementales locales (Chapitres 4 et 10 ; Larson et Ribot 2005). Les projets de décentralisation qui s'appuient sur une aide extérieure tendent à privilégier des modèles basés sur des comités composés de membres bénévoles de la communauté plutôt que sur des administrations locales élues. De tels modèles peuvent favoriser la création d'institutions concurrentes qui se disputeront le pouvoir sur la gestion des ressources au niveau local, gênant ainsi les avancées vers des formes légitimes de représentation politique et/ou octroyant au gouvernement local des excuses pour se soustraire à ses responsabilités et éluder les réformes nécessaires.

Parallèlement à la tendance axée sur une plus grande participation de la communauté à la gestion des forêts, on constate l'existence d'une autre tendance qui porte sur une privatisation encore plus poussée des ressources de la forêt. La pression exercée pour privatiser encore davantage les terres forestières a été particulièrement forte au cours des 15 dernières années à un moment où, dans le monde entier, la politique environnementale s'est appuyée de plus en plus sur les mécanismes du marché plutôt que sur les réglementations pour influencer le comportement des acteurs et partenaires-clés (Anderson *et al.* 2001). La réglementation et la privatisation ont toutes deux pour point de départ la capacité des gouvernements à appliquer les législations en vigueur pour maintenir et faire respecter les droits de propriété (Chapitre 4). Cependant, alors que la réglementation dépend de l'intervention coercitive de l'Etat pour être appliquée, la privatisation s'appuie sur l'Etat et la société au sens large du terme pour faire respecter et appliquer les droits de propriété, et a recours à diverses incitations pour promouvoir l'utilisation et la gestion durables des ressources.

Les opinions des auteurs divergent quant à la considération de la privatisation comme une forme de décentralisation (Ferguson et Chandrasekharan 2005 ; Ribot et Larson 2005). Néanmoins, dans certains pays d'Afrique, la décentralisation revient en pratique à la privatisation des ressources forestières qui sont propriété étatique (Chapitre 10 ; Ribot et Larson 2005). Les ressources forestières appartenant à l'Etat et transférées aux gouvernements ou aux communautés au niveau local sont souvent captées par de puissants acteurs qui privatisent ainsi essentiellement en leur faveur des biens censés bénéficier à la collectivité. Au Mali, par exemple, bottés en touche par la décision de confier la gestion des forêts aux communautés et administrations locales, les marchands et les fonctionnaires ont effectivement saboté les politiques visant à décentraliser les recettes provenant de la récolte et du commerce du bois de chauffe qui auraient pu accroître la part touchée par les communautés. Les marchands et leurs alliés ont exercé des pressions (en formant un *lobby*) et réussi à faire annuler le décret. Cela a entraîné une recentralisation des recettes tirées de la ressource avant même que des bénéfices aient pu être concrètement réalisés, rétabli la domination des marchands et de leurs alliés fonctionnaires et sapé toutes les tentatives locales visant à promouvoir une exploitation durable (Chapitre 10).

Les concessions forestières accordées à des sociétés privées pour exploiter et gérer les forêts restent la forme de privatisation la plus habituelle en Afrique. La concession est un système

hérité de l'histoire coloniale de la région. Le système a continué à être appliqué avec plus ou moins les mêmes caractéristiques, y compris après l'indépendance des ex-colonies, les anciens colonisateurs étant remplacés par les gouvernements centraux. Des fractions substantielles des superficies forestières africaines continuent à être exploitées par divers types de concessions (Karsenty 2007 ; Sunderlin *et al.* 2008). Les surfaces forestières gérées par des communautés et des populations autochtones sont en augmentation – quoique lentement – en particulier, dans les pays dont les politiques sont favorables à une gestion commune de la ressource forestière avec les communautés. Malgré des politiques propices à une gouvernance forestière décentralisée, ce sont les concessions plutôt que les communautés locales qui continuent à gérer la plus grande partie du domaine forestier – en particulier dans les pays couverts d'épaisses forêts de l'Afrique centrale (tableau 19.1). Le rythme d'expansion rapide des modèles industriels de gestion des forêts comparé à celui des modèles de gestion communautaire donne à penser qu'il y a une prise de position biaisée en faveur de modèles d'utilisation des terres qui maximisent les recettes de l'Etat (German et Cerutti 2009).

Impact sur les conditions de vie et le développement durable – partage des recettes et des bénéfices

Les répercussions de la décentralisation sur les conditions de vie ont été mitigées. Dans certaines conditions, la décentralisation et la dévolution des droits peuvent aboutir à une amélioration des niveaux de vie, en particulier si les interventions réalisées à ce titre impliquent une répartition des ressources, du produit des taxes et recettes, et des opportunités commerciales à valeur élevée. Elles peuvent être assorties d'initiatives énergiques pour répondre aux besoins des différents groupes sociaux et d'une coopération effective entre les communautés, les gouvernements locaux, les services forestiers et autres acteurs-clé du secteur forestier (Chapitres 2 et 11 ; Randrianarisoa *et al.* 2008). Les

Tableau 19.1 Superficie forestière gérée par des communautés et groupes autochtones (A) et par des concessions (B) dans des régions très boisées d'Afrique, en millions d'hectares (Mha)

Pays	Gestion par les concessions (millions d'hectares)	par les communautés (millions d'hectares)	A/B (%)
Cameroun	6,4	1,1	17,8 %
RCA	5,4	0,0	0,0 %
Congo	8,7	0,5	5,3 %
RDC	33,5	0,0	0,0 %
Gabon	18,9	0,0	0,0 %
Mozambique	4,6	2,0	43,3 %
Tanzanie	0,6	3,6	595,1 %

Source : Calcul effectué sur la base de données provenant de Sunderlin *et al.* 2008

impacts espérés des réformes relatives à la décentralisation et à la gouvernance forestière sur la réduction de la pauvreté ne se sont pas encore concrétisés et les améliorations apportées aux conditions de vie tendent aussi à profiter plutôt aux communautés et familles relativement mieux pourvues. Jagger (Chapitre 5) établit une comparaison systématique des changements de revenus observés avant et après la réforme de la gouvernance du secteur forestier en Ouganda en 2003. Les résultats ont fait apparaître que ce sont les riches familles rurales vivant dans la réserve forestière centrale qui ont retiré les plus gros gains de cette manne forestière, qui s'est répercutée à la fois sur le revenu total par famille et la part de ce revenu provenant des forêts. Les familles faisant partie des quartiles de revenus les plus bas, en revanche, ont connu une baisse modérée des revenus tirés de la forêt et une perte substantielle de la part du revenu des ménages provenant de cette ressource. Sans les sauvegardes institutionnelles nécessaires, force est de reconnaître que les améliorations apportées aux conditions de vie de certains groupes et de certaines familles tendent à l'être au détriment d'acteurs moins puissants ou de familles moins riches – ou encore qu'elles nuisent à un développement durable, à long terme.

La décentralisation peut susciter la création d'incitations perverses, encourager la corruption et inciter les autorités chargées de l'application des législations forestières à percevoir des rentes, en particulier dans les zones dotées de ressources de grande valeur. Par exemple, la décentralisation et, par conséquent, le transfert des responsabilités, n'ont pas été assortis des ressources financières et autres moyens nécessaires pour aider les administrations et communautés locales à assumer leurs fonctions élargies, ce qui a entraîné une dépendance accrue vis-à-vis des revenus tirés des ressources forestières pour financer les interventions. Encourager les acteurs locaux à intensifier l'exploitation des ressources forestières va à l'encontre de ce qui est attendu de la décentralisation, à savoir qu'elle permette d'améliorer la gestion des forêts et de lutter contre la déforestation. En l'absence de mécanismes de gouvernance forts, en particulier en matière de responsabilité financière et de voies de recours en justice, et dans les cas où le pouvoir est détenu uniquement par des réseaux constitués d'élites liées par des relations de clientélisme, on se trouve dans une situation qui peut alimenter la concurrence, raffermir l'état de *statu quo* ayant précédé la réforme et inciter à la corruption. L'augmentation des revenus de la communauté et des familles peut être due à l'exploitation et à la vente illicites de produits forestiers et à la quête de rentes forestières (Chapitres 6 et 15). Sur les sites étudiés par Jagger (Chapitre 5) en Ouganda, par exemple, la plus grande partie du revenu forestier est tirée de la récolte et de la vente illégale de la sciure de bois. Les autorités chargées de l'application des législations forestières dans ces zones tendent aussi à cibler leur attention de façon disproportionnée sur les familles les plus pauvres.

En Tanzanie, les conseils des villages sont responsables de la gestion des terres et des ressources naturelles ; ils ont le pouvoir d'édicter des règlements juridiquement contraignants. Des instruments juridiques permettent aussi aux villageois de devenir propriétaires, gestionnaires ou co-gestionnaires des ressources forestières. Malgré ces dispositions qui visent à assurer l'appropriation, par le groupe ou la communauté, de presque tous les bénéfices retirés de la gestion des forêts, les résultats sont peu probants au niveau local où le transfert légal des forêts (du gouvernement central aux communautés) ne semble guère avoir été suivi d'effets sur la rentabilité économique. Les données

disponibles pour la Tanzanie du sud indiquent pour la GCF – qui est la forme de gestion participative ayant le plus fort potentiel de responsabilisation économique pour les communautés – un rendement se traduisant par des revenus modestes de l'ordre de 540 à 720 \$ US par village et par an (Chapitre 6).

Les vastes pans de forêts disponibles en Tanzanie qui pourraient être gérés selon des pratiques communautaires constituent un potentiel susceptible de générer à la fois des sources régulières de revenus et des revenus plus importants. Cependant, la propension à transférer aux communautés des forêts dégradées et des ressources de moindre qualité, couplée à des échecs institutionnels généralisés et d'autres lacunes, empêche de réaliser ce potentiel. Au nombre des contraintes clés qui sont quasiment les mêmes que celles que rencontrent de nombreux autres pays en Afrique et à travers le monde, figurent notamment les suivantes : insuffisance d'informations et de données de base nécessaires à la gestion (sur la condition des forêts, leur étendue, l'exploitation durable, etc.) ; ignorance de la valeur économique des forêts et de leur potentiel en tant que source de revenus ; rôles conflictuels assumés par le gouvernement central et les autorités administratives locales en matière de gestion des forêts et de collecte des recettes y afférentes ; cupidité et corruption largement répandues ; abattage et commerce illégaux du bois ; personnel des unités administratives locales mal informé et doté de maigres ressources ; non sensibilisation des communautés dépendantes des forêts, ni à leurs droits, ni aux lois existantes ; manque de communication entre les différents acteurs, ce qui gêne la responsabilisation (Chapitres 2, 4, 6, 11, 13 et 14). Les coûts et les impacts de l'abattage et du commerce illégaux peuvent être assez substantiels. En Tanzanie, la non déclaration et la sous-évaluation des quantités récoltées ont abouti à une perte de près de 96 pour cent du revenu potentiellement représenté par les taxes et recettes forestières. Pendant la seule période 2003–2004, cette perte s'est chiffrée à 58 millions de \$ US (Chapitre 14).

Des ressources adéquates et un haut degré d'autonomie financière sont requis aux niveaux intermédiaires et locaux du gouvernement pour assurer l'efficacité des processus de prise de décision et de mise en œuvre des politiques. De même, les unités décentralisées devront avoir la capacité de générer des ressources financières en quantités suffisantes. Comme c'est le cas pour d'autres régions, les initiatives prises initialement en matière de décentralisation en Afrique ont fait l'objet de vives critiques au motif que le transfert des responsabilités n'allait pas de pair avec un transfert de pouvoirs et de ressources nécessaires pour entreprendre les tâches dévolues. La pression exercée sur les administrations locales pour qu'elles produisent le financement nécessaire à leurs interventions pourrait favoriser une surexploitation des ressources forestières (Larson 2005 ; Barr *et al.* 2006 ; Chapitre 14).

S'il existe des signes manifestes d'améliorations apportées à la qualité de la forêt suite à la mise en place d'une gestion décentralisée en de nombreux endroits, comme une meilleure protection pour les forêts placées sous la juridiction des communautés ainsi que la maîtrise des incendies et la conduite d'activités de réhabilitation (Chapitres 5, 6 et 11), on trouve également – après décentralisation – des cas de déforestation accrue et d'exploitation non durable des ressources forestières (Chapitres 12 et 14). Une gestion décentralisée n'est pas forcément meilleure qu'une gestion centralisée des forêts pour ce qui est de ses effets

pour le développement durable, en particulier si les bénéfices et revenus tirés de la forêt ne sont pas aussi attractifs que les stratégies alternatives d'utilisation des terres.

Les réformes fiscales mises en place dans un certain nombre de pays au fil de ces dernières années tendent à incorporer des dispositions visant à améliorer la répartition des recettes et bénéfices de l'exploitation des ressources forestières entre le gouvernement central, les échelons inférieurs du gouvernement et les communautés. Outre ce qu'elles apportent aux administrations et communautés locales en les incitant à adopter des pratiques de gestion durable et à investir davantage dans les technologies forestières, ces réformes devraient permettre d'accroître l'efficacité et la transparence de la collecte des taxes et recettes perçues au titre d'un régime de gouvernance forestière décentralisée (Chapitre 14 ; Oyono 2006).

Certains signes sont apparus qui laissent à penser que les dispositions concernant la répartition de ces taxes et recettes ont pu concéder quelques résultats positifs. Par exemple, l'efficacité de la collecte des recettes forestières s'est substantiellement accrue après le transfert au niveau du village des responsabilités de collecte précédemment dévolues au district d'Iringa en Tanzanie (Chapitre 14). Dans de nombreux pays, les communautés investissent de plus en plus le produit des recettes forestières dans l'infrastructure et les services sociaux et se lancent dans des entreprises communautaires. Les effets multiplicateurs de ces investissements sur l'économie locale tendent à être notablement plus élevés que ceux d'investissements de mêmes montants consentis par des acteurs extérieurs à la communauté (OIBT/RR/ *Forest Trends* 2007). Avec la dévolution de la collecte des recettes au niveau de la communauté ou du village, des questions concernant la transparence financière et la responsabilité des institutions et acteurs locaux surgissent de plus en plus fréquemment. On s'inquiète aussi de fuites éventuelles et de l'augmentation de la corruption au niveau local (encadré 18.1 dans le Chapitre 18 ; Oyono 2006). Il y a lieu de signaler que des efforts doivent être déployés pour renforcer la gouvernance au niveau local si l'on veut mettre en place une décentralisation fiscale qui soit effective.

Malgré la tendance au partage des gains et des recettes dans toute l'Afrique, de sérieux obstacles continuent à être le lot des communautés qui veulent obtenir leur part. Les lourdes procédures et tracasseries administratives imposées aux communautés (par exemple, faire approuver les plans de gestion, les demandes de permis, etc.) entraînent généralement des coûts de transaction élevés et des gains incertains. Les forêts dévolues aux communautés tendent à être des zones dégradées de moindre valeur qui devront être réhabilitées au prix d'efforts considérables pour devenir productives, tandis que les forêts les plus productives et les plus riches continuent à être sous contrôle étatique.

Des droits de propriété imprécis et pas toujours bien établis sur les terres et les ressources forestières sont une source d'incertitude considérable lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les gains qui découlent de la décentralisation de la gestion forestière (Sunderlin *et al.* 2008). Les conflits et turbulences politiques qui s'abattent sur certaines régions d'Afrique de temps à autre peuvent aussi contribuer à cette incertitude (de Koning *et al.* 2008). Au Zimbabwe, par exemple, la crise politique dans laquelle le pays se débat depuis l'an 2000 a érodé les capacités institutionnelles et les bénéfices déjà acquis au titre

des programmes de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) et de la cogestion (Chapitre 11).

La réaction de puissants groupes d'intérêts aux réformes menées en matière de décentralisation et de gouvernance peut rendre incertaine la concrétisation de ces réformes en bénéfices tangibles. Des groupes ayant des intérêts bien établis tentent souvent de récupérer à leur avantage les pouvoirs dévolus aux communautés locales et de pousser à un retour au *statu quo ante*, d'avant la réforme. Ils cherchent aussi à mettre en place de nouveaux mécanismes et forment des alliances pour maintenir ou pousser leurs avantages sous le nouveau régime. Sous la pression de ces groupes puissants qui craignent que les réformes remettent en cause leurs intérêts et leur fassent perdre des avantages, les gouvernements peuvent soudain virer de bord complètement et annuler les bénéfices potentiels et ce, littéralement, d'un coup de plume. Au Mali, par exemple, un décret sur la décentralisation et la répartition des recettes avait attribué aux communautés villageoises de 30 à 40 pour cent des recettes collectées au titre de l'exploitation de différents types de forêts gérées par elles. Avant la mise en service des unités décentralisées et la publication de leurs droits, un autre décret réduisait leur part à la portion congrue qui passait à un pourcentage se situant entre 0 et 10 pour cent des recettes (Chapitre 11).

En Afrique comme dans d'autres régions, les femmes et les groupes marginalisés tendent à être particulièrement désavantagés au moment de la répartition des bénéfices. Des comparaisons effectuées entre le Sénégal et le Cameroun montrent que l'accès des femmes aux instances de prise de décisions en matière de gestion des ressources reste très marginal (Chapitre 7). En conséquence, les intérêts et préoccupations bien spécifiques des femmes ne sont même pas examinés, ce qui restreint leur accès aux ressources forestières et le contrôle qu'elles peuvent exercer sur les revenus en liquidités. Les minorités ethniques et populations marginalisées comme les pygmées de l'Afrique centrale vivent aussi de semblables situations d'exclusion (Chapitre 16).

Influence des échanges internationaux sur la gouvernance au niveau local

Les mutations que connaissent les modes d'échanges commerciaux des produits forestiers en Afrique transforment le paysage et remodelent l'architecture du secteur forestier dans de nombreux pays (Chapitres 4, 13 et 17). Si elles génèrent de nouveaux comportements commerciaux et relèvent les normes de comportement de l'Etat et des entreprises commerciales, ces mutations risquent aussi de saper les progrès qui ont déjà été accomplis.

L'expansion des échanges commerciaux en Afrique et la participation croissante des pays de ce continent aux forums internationaux et régionaux sur la gouvernance environnementale servent aussi à promouvoir l'alignement des normes et standards appliqués dans ces pays sur ceux de la communauté internationale. En réponse aux demandes pressantes de cette communauté – en particulier, des pays bailleurs occidentaux et, de plus en plus, des

pays voisins en Afrique – pour une plus grande transparence et pour un changement de comportement, les gouvernements ont été invités à procéder sans retard à une réforme des normes de gouvernance. Devenue mouvement transnational à plusieurs strates au cours des deux dernières décennies, la société civile s’est mobilisée pour faire connaître les questions liées aux forêts, ce qui a suscité de nouvelles idées et des approches novatrices pour aborder la question de la gouvernance forestière à l’intérieur comme à l’extérieur des frontières nationales. La société civile – à laquelle on se réfère souvent sous le nom d’organisations non gouvernementales (ONG) – fait intervenir les citoyens qui agissent collectivement dans une sphère publique pour faire connaître leurs intérêts, réaliser des objectifs communs, et demander des comptes à l’Etat. La participation active des peuples autochtones et des fédérations de la base à ce mouvement qui se mondialise de plus en plus a mis en lumière un élément crucial, au cœur même de la gestion et de l’utilisation durables des forêts et de leurs ressources, qui est celui des droits des populations locales. Combinées à la pression exercée depuis la base par des communautés et des associations organisées au niveau local, les pressions exercées par la communauté internationale poussent certains gouvernements africains à poursuivre le processus de décentralisation et à améliorer leurs résultats en matière de gouvernance. Les gouvernements commencent à réagir, même si c’est avec réticence parfois, sur des aspects liés au changement climatique, aux échanges et aux investissements des entreprises dans le secteur forestier et à s’aligner sur les normes internationales existant en matière de gouvernance (Chapitres 15, 16 et 18).

Ce ne sont pas seulement des normes pour l’industrie qui sont élaborées dans le cadre des initiatives dont les fers de lance sont les organisations de la société civile, les gouvernements donateurs et le secteur privé mais aussi des nouveaux outils, des codes de conduite volontaires et des principes d’éthique commerciale. Ces initiatives sont stimulées à la fois par la prise en compte de tous ces concepts et principes dans les conventions internationales sur l’environnement et par les frustrations liées à la lenteur dans la négociation et la mise en application des décisions dans les forums et processus internationaux (Gluck *et al.* 2005).

Des instruments novateurs, y compris la certification, ont été mis au point pour améliorer la gouvernance des forêts et des ressources forestières de façon à compléter les approches réglementaires – selon un mode décrit comme étant celui d’une « gouvernance sans gouvernement ». Au lieu de s’appuyer sur les gouvernements et leurs réglementations, ces instruments comptent donc plutôt sur les stimulants du marché, l’autoréglementation volontaire et les opérations de suivi et de vérification conduites auprès des tierces parties (Nussbaum et Simula 1995 ; Gluck *et al.* 2005). Ils tirent aussi parti de textes dynamiques empruntés aux conventions et traités internationaux (par exemple, droits de l’Homme, CITES, CBD, CCNUCC, etc.), aux accords internationaux juridiquement contraignants sur des sujets spécifiques (par exemple, commerce des bois tropicaux) ainsi qu’aux instruments non juridiquement contraignants (*soft law*) sur les forêts pour inciter les Etats et les grandes entreprises à un changement de comportement.

La législation et les normes de comportement élaborées autour du concept de consentement préalable libre et informé (CPLI) (*Free and Prior Informed Consent*) est un exemple de la façon dont un tel instrument peut renforcer les droits des peuples autochtones et leur

contrôle sur les ressources forestières locales. Cité dans la CBD, la convention 169 de l'OIT et la déclaration 2007 des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le CPLI concerne toutes sortes d'activités de développement ayant un impact sur les terres et les ressources des peuples autochtones. Dans la pratique, on entend par CPLI le fait qu'on accorde aux communautés locales un accès préalable à toutes les informations pertinentes concernant des activités de développement ayant un impact sur leurs terres et leurs ressources et que le processus de consultation qui s'ensuit est libre, sans qu'aucune pression ou manipulation soit exercée. Après consultation et négociation, il appartiendra aux communautés de décider si elles veulent ou non donner leur accord sachant qu'elles ont clairement le droit de dire « non » (Chapitre 16). Le CPLI est une condition requise au titre du processus de certification volontaire pour obtenir le label du *Forest Stewardship Council* (FSC), et doit être obligatoirement remplie par les états qui ratifient la CBD et la convention de l'OIT.

Faire du CPLI une condition de l'octroi de concessions forestières peut améliorer les pratiques des entreprises et diminuer l'incidence, communément associée au système des concessions, d'éventuels conflits et abus. Vulgariser l'application de ce concept peut être un atout supplémentaire pour les peuples autochtones dans leur négociation avec l'Etat et les grandes entreprises et peut aussi les aider à retirer de ces négociations avec des parties prenantes plus puissantes qu'eux, des résultats plus justes et équitables. Cependant, pour que cette démarche soit effective, il faudra l'appliquer en tenant compte de l'asymétrie des pouvoirs qui s'affrontent avec, d'un côté, des peuples autochtones souvent marginalisés et, de l'autre, des entreprises qui recherchent le consentement de ces peuples mais en traitant le consentement comme un processus actif plutôt que comme une décision prise à un moment donné (où la décision de choisir de se désengager (*opt out*) reste une possibilité au fil de l'expérience acquise). Freeman *et al.* (Chapitre 16) recommandent une série de processus et d'actions, notamment : consulter les droits coutumiers locaux ; utiliser des stratégies effectives de partage de l'information et de la communication ; veiller à ce qu'une partie des taxes et bénéfices provenant de l'exploitation de la forêt soit investie localement ; protéger les ressources forestières importantes au niveau local pour les défendre contre les effets négatifs de l'exploitation du bois d'œuvre et de la gestion de la faune et de la flore sauvages et attribuer aux populations autochtones un rôle clairement défini dans les processus de prise de décision concernant les forêts qu'elles utilisent. Ces auteurs énumèrent ensuite les mesures spécifiques que les sociétés d'exploitation doivent adopter pour mettre en place les processus et mécanismes nécessaires afin que le CPLI contribue à un mode de gestion plus équitable et durable du secteur forestier. Au nombre de ces mesures figurent le recrutement d'agents ayant les compétences requises, la formulation et la publication de stratégies d'entreprise reconnaissant et respectant les droits traditionnels des populations locales, et l'instauration d'un dialogue permanent – fondé sur le respect mutuel – entre les résidents locaux et les sociétés d'exploitation.

Des instruments de types différents sont aussi apparus – les uns, d'utilisation volontaire et, les autres, d'application réglementaire – pour s'attaquer à la corruption généralisée, à l'activité illégale et à la délinquance dans le secteur forestier. Vivement encouragés par les bailleurs et les institutions internationales, les pays africains coopèrent aussi de plus en plus entre eux et avec les organisations internationales pour relever les défis

transfrontières de la gouvernance qui leur sont communs à tous, tels que l'abattage illégal et le commerce illégal de produits forestiers, et promouvoir une gestion plus durable des forêts dans la région. Dans le cadre de l'application des législations forestières et de la gouvernance en Afrique ([AFLEG] *Africa Forest Law Enforcement and Governance*), les pays sont convenus d'un plan d'action qui met l'accent sur : le renforcement des capacités ; l'application des législations et le suivi ; l'attention portée aux ressources floristique et faunique ; les pratiques de gestion forestière ; la mobilisation des ressources financières en faveur des communautés dépendantes des forêts pour réduire les activités illégales ; la promotion d'une coopération entre les organismes chargés de faire respecter les législations aussi bien d'un pays à l'autre qu'à l'intérieur d'un même pays ; la participation des communautés locales à la prise de décisions ; et la conduite d'actions de sensibilisation à l'impact de l'abattage illégal et du commerce y afférent. Ce plan d'action invite aussi à veiller à harmoniser la mise en œuvre de l'AFLEG avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique ([NEPAD]) et d'autres processus régionaux (Chapitre 15).

Ces initiatives à caractère régional sont complétées par des actions dont sont convenus entre eux les pays donateurs et leurs partenaires commerciaux, notamment l'Union européenne (UE). Le plan d'action de l'UE adopté par le Conseil européen en 2005 énumère une série de mesures visant à améliorer la gouvernance et renforcer les capacités dans les pays producteurs de bois d'œuvre ; à réduire la consommation dans l'UE de bois récolté illégalement, et à décourager les investissements d'institutions européennes dans des activités et projets qui contribuent à l'abattage illégal. Ce plan comporte aussi des dispositions concernant la conclusion d'accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois pour empêcher la pénétration de bois illégalement récolté sur le marché de l'UE (Chapitre 15). Ces initiatives complémentaires représentent un effort louable pour traiter les questions d'abattage illégal, du commerce y afférent et de la corruption aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Elles sont aussi exemplaires en ce qu'elles reconnaissent les liens très étroits qui existent entre la récolte illégale de produits forestiers et le commerce y afférent, d'une part, la subsistance et les moyens de survie des communautés et ménages dépendants des forêts, d'autre part.

Ce qui constitue la « légalité » et l'« illégalité » reste en fait zone grise, en particulier quand les législations et réglementations ne sont pas conséquentes, et que le droit formel ne dit pas la même chose que le droit coutumier ou va à l'encontre des pratiques traditionnelles. Les documents administratifs onéreux demandés dans le cadre d'une bureaucratie pointilleuse et les coûts de transaction élevés pour se conformer à la légalité incitent souvent les communautés à agir en dehors de la loi, rendant techniquement illégaux les usages coutumiers de la forêt. Dans ce genre de situations, une application rigoureuse de la loi peut en définitive cibler et pénaliser injustement des communautés dépendantes des forêts, alors même que les lois et règlements sont appliqués de façon plus sélective et magnanime à l'égard des grandes sociétés et entreprises d'exploitation forestière (Colchester *et al.* 2006). Une autre tendance consiste à qualifier d'illégales toutes les activités économiques informelles (c.-à-d. toutes celles qui se déroulent en dehors des marchés officiels et, par conséquent, en dehors de la sphère d'influence des organismes officiels de réglementation). Les politiques économiques du gouvernement peuvent aussi avoir une grande influence sur certains segments de l'économie qu'elles orientent vers

le secteur informel (Chapitre 13). Restreindre l'accès du marché international au bois « légalement » récolté peut aussi introduire une discrimination à l'encontre des petites et moyennes entreprises et des pays pauvres exportateurs de bois qui n'ont pas suffisamment de moyens ou ne peuvent pas facilement satisfaire à toutes les conditions imposées au titre de la légalité par les régimes de certification (Chapitre 15 ; OIBT 2002 ; OIBT/RRI/OIBT/Forest Trends 2007). Au Ghana, par exemple, les politiques adoptées en 1983 au titre des réformes de libéralisation du marché et d'ajustement structurel du pays préconisaient une expansion agressive du commerce des produits forestiers entièrement tourné vers l'exportation. Cela a entraîné une situation de dualisme accru dans le secteur forestier, avec un secteur formel produisant du bois d'œuvre de grande qualité pour l'exportation payable en devises, et un secteur informel produisant essentiellement pour le marché intérieur, mais jouant aussi (illégalement) le rôle de sous-traitant pour le secteur formel (Chapitre 13) – marginalisant encore davantage les communautés vivant dans les forêts et aboutissant à des pénuries d'approvisionnement en bois de construction sur le marché intérieur.

Parallèlement aux initiatives menées aux échelles régionale et internationale pour remédier aux faiblesses systémiques de la gouvernance liée aux forêts, des changements dynamiques survenant dans les modèles des échanges commerciaux en Afrique créent de nouvelles opportunités mais menacent aussi de remettre en question les progrès déjà accomplis dans la voie de la décentralisation et les réformes apportées dans le domaine de la gouvernance. Les menaces sont particulièrement prononcées dans les pays riches en ressources de l'Afrique centrale. L'émergence de la Chine et de l'Inde en tant que puissances économiques et géopolitiques est manifeste en Afrique où elle revêt la forme d'une augmentation des exportations de matières premières et de ressources naturelles, en particulier à destination de la Chine, et d'un afflux croissant d'investissements étrangers directs (IED) dans les secteurs de production des matières premières. Le sommet 2006 Chine-Afrique auquel ont participé des représentants de 48 pays africains a été accompagné de la signature de nouveaux contrats commerciaux pour un montant total de 1,9 milliards de \$ US. Dès 2009, on prévoit un doublement de l'aide fournie par la Chine à l'Afrique tandis que les subventions et crédits accordés par la Chine à l'Afrique devraient atteindre 5 milliards de \$ US. Les Chinois offrent aux pays africains une aide financière directe et sans conditions en échange d'un accès garanti aux ressources stratégiques (Chapitre 4). Ces courants d'échanges et d'investissements fournissent aux pays riches en ressources naturelles et en bois des sources de financement substantielles en dehors de celles de leurs bailleurs de fonds traditionnels et des banques multilatérales de développement qui mettent comme conditions à leur aide que ces pays entreprennent des réformes dans le domaine de la gouvernance et adoptent les normes occidentales en matière de pratiques commerciales. Certains s'inquiètent d'une telle situation qui pourrait encourager les pays à revenir sur les engagements qu'ils ont pris pour réformer la gouvernance et à dénoncer des accords volontaires déjà conclus ou en cours de négociation (Chapitre 4).

Le mode de fonctionnement (qui se fonde, en règle générale, sur l'appartenance ethnique) des réseaux d'entreprises de plus en plus influents en Afrique suscite également des interrogations quant à l'efficacité des nouveaux outils de gouvernance, voire des mesures et réglementations classiques. Ces réseaux combinent l'efficacité et les capacités

d'organisation des opérations menées par les entreprises occidentales avec des stratégies flexibles et adaptables où les négociations sont menées et coordonnées « au sein de la famille » d'entreprises du réseau, et ont recours à la coopération et/ou à la concurrence selon les besoins. Les entités constituant le réseau d'entreprises peuvent être sélectives lorsqu'il s'agit de respecter des conditions volontairement ou réglementairement imposées et décider en fonction du contexte local (Chapitre 17). La même entreprise ou famille d'entreprises dirigée par des groupes alliés dans un réseau d'entreprises peut se comporter en entreprise citoyenne exemplaire dans un contexte et violer de façon flagrante des normes environnementales et sociales dans un autre. Le type de concurrence, la force ou la faiblesse des politiques de réglementation et de gouvernance d'un pays hôte, et la capacité des citoyens, au niveau local, à demander des comptes et à défendre leurs droits – tous ces facteurs interviennent dans le choix de la stratégie à adopter pour une opération spécifique à mener dans un contexte particulier.

Des incitations liées aux forces du marché pourraient n'avoir qu'une influence limitée sur le comportement et les pratiques commerciales des entreprises constituées au sein d'un réseau, en particulier lorsque ces entreprises sont intégrées verticalement et/ou horizontalement avec d'autres entreprises du réseau, qu'elles monopolisent des marchés spécifiques, ou qu'elles s'appuient sur le réseau plutôt que sur les instruments de crédits ou marchés de capitaux existants pour financer leurs opérations. Ces réseaux commerciaux ont fait la preuve de leur capacité à fonctionner même dans les conditions les plus difficiles et les situations les plus instables grâce à leur flexibilité et à leur efficacité économique. Que ces réseaux capitalisent sur des opportunités leur permettant de minimiser leurs coûts ou de maximiser leurs profits et d'être donc, par ce fait, à même de générer des coûts sociaux et environnementaux dans un contexte de faible gouvernance ne fait pas nécessairement d'eux de plus grands prédateurs que les entreprises occidentales classiques (Chapitre 17).

Les stratégies d'adaptation et d'atténuation aux effets du changement climatique adoptées au niveau international sont autant d'opportunités et de défis à relever dans le contexte des réformes axées sur la décentralisation et la gouvernance en Afrique. Outre la déforestation, la dégradation des forêts et d'autres changements apportés à l'utilisation des terres qui représentent environ 20 pour cent des émissions annuelles de gaz à effet de serre dans le monde, les forêts et la façon dont elles sont gérées devraient indubitablement faire partie des éléments clés entrant dans une réponse globale de parade au changement climatique. Les pays d'Afrique dotés de forêts sont les bénéficiaires potentiels d'un marché du carbone en pleine expansion à travers un soutien apporté par le mécanisme pour un développement propre (MDP). De très gros investissements initiaux, les hauts niveaux de compétence requis et la condition préalable imposée à tout investissement (à savoir, des droits de propriété clairement établis) rendent extrêmement difficile la participation à ce marché en devenir du MDP et aux bénéfices potentiels pouvant en être retirés, des unités gouvernementales décentralisées, des petits propriétaires fonciers forestiers et des communautés vivant dans les forêts (Chapitre 18). Un nouvel instrument financier (le *Forest Carbon Partnership Fund* ou FCPF) a été lancé par la Banque Mondiale. Alimenté par des contributions de la Norvège et d'autres pays, il met de nouvelles ressources à disposition (500 millions de \$ US sur une période de 5 ans) pour financer de nouvelles

politiques publiques et la mise en place de programmes de lutte contre la déforestation dans les pays en développement richement dotés en forêts.

Reste à voir si, et dans quelle mesure, cette injection de fonds pourra bénéficier à l'Afrique et quels seront les impacts de ces investissements sur les communautés locales. Une chose est claire pourtant : une réputation de médiocre gouvernance et de corruption peut faire obstacle au financement des projets de séquestration du carbone et à l'apport d'investissements destinés à relever le défi du changement climatique dans un pays donné. Il est aussi entendu que des droits et titres de propriété incontestables et bien établis sont essentiels au bon fonctionnement de tout mécanisme de compensation basé sur le marché, qu'il s'agisse de séquestration du carbone ou de toute autre prestation de service environnemental (Chapitre 18). La nécessité d'une couverture géographique à grande échelle englobant même éventuellement un certain nombre de districts ou provinces, peut constituer un réel défi si la gestion forestière est décentralisée. Une autre préoccupation concerne l'usage que les gouvernements pourraient faire des stratégies d'atténuation (des effets du changement climatique) en s'en servant pour revenir à une gestion centralisée des forêts, remettre en question les engagements pris en matière de décentralisation et, ce faisant, marginaliser encore davantage les communautés en les éloignant des ressources dont elles dépendent (Chapitre 4). En revanche, les communautés sont bien placées pour assurer des prestations dans le contexte de la séquestration du carbone et des services environnementaux au titre des projets PSE (Paiements pour services environnementaux) si les contrats sont négociés avec les communautés responsables de la protection et de la maintenance de ces services.

Conclusions

La trajectoire suivie par le processus de décentralisation et la réforme de la gouvernance en Afrique est, à bien des égards, la même que celle que connaissent d'autres régions en développement. Pour pouvoir être mise en œuvre, la décentralisation a d'abord besoin d'un réel partage des pouvoirs, de l'autorité et des bénéfices – conditions qui ne sont pas réalisées dans la plupart des pays. Les résultats de cette décentralisation incomplète et des réformes y afférentes apportées en matière de gouvernance ont été mitigés et leurs impacts, inégaux jusqu'ici. Il s'agit d'un processus en cours d'exécution et il va falloir encore patienter pour que les résultats apparaissent et soient mieux compris. Des systèmes de suivi effectifs pouvant identifier à l'avance les obstacles à la réussite, les leçons à tirer ainsi que les « bonnes pratiques » sont nécessaires pour produire les bénéfices potentiels de la décentralisation et des autres réformes menées en matière de gouvernance forestière.

Comme dans d'autres régions, nombreuses sont les contraintes et les entraves qui s'opposent à une décentralisation et une réforme, à la fois effectives et équitables, de la gouvernance forestière en Afrique. Les recommandations qui ont été formulées par les participants à l'atelier de Durban sur les mesures à prendre pour relever certains des enjeux clés sont résumées dans l'encadré 19.1. Sans doute davantage que d'autres régions, l'Afrique est aux prises avec des défis qui sont encore plus difficiles à relever

et qui sont liés, notamment, à la pauvreté largement répandue sur ce continent, à la fragilité des Etats et à leur vulnérabilité aux conflits violents, à la faiblesse généralisée des institutions étatiques et au manque d'information et de moyens techniques. Elle a cependant d'immenses moyens en réserve, non seulement pour s'attaquer aux questions difficiles mais aussi pour innover face à de nouveaux défis ou lorsque des opportunités se présentent. Une grande partie de ces moyens est détenue par les institutions locales, les réseaux sociaux et tous les acteurs locaux jusqu'ici invisibles, souvent marginalisés dans les discussions sur la décentralisation et la réforme de la gouvernance. Il importera de donner à toutes ces forces la capacité de se manifester, de prospérer et de devenir partie intégrante de la prise de décision et de l'élaboration des politiques pour pouvoir aller de l'avant.

Encadré 19.1 Recommandations générales de l'atelier de Durban sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Afrique

Thème I : Gestion forestière décentralisée et conditions de vie

- **Améliorer la gouvernance forestière** à travers la formulation de règles claires et applicables sur la gestion des forêts et le transfert des pouvoirs et des responsabilités ; la mise en place de systèmes d'auto-surveillance et de suivi pour les tierces parties ; la conduite de débats publics plus poussés sur la privatisation ; et le renforcement des réseaux capables d'avoir une influence sur la politique.
- **Renforcer la démocratie** en favorisant la responsabilisation des autorités locales vis-à-vis des échelons inférieurs ; en mettant en place des mécanismes visant à compenser les inégalités existantes ; en instituant des mécanismes pour gérer les conflits entre parties prenantes ; et en mettant en œuvre aux niveaux national et international des stratégies spécifiques pour le genre, les minorités et les groupes autochtones.
- **Renforcer les capacités** à travers l'éducation civique sur les droits et responsabilités de différents acteurs ; l'inclusion de travaux de recherche sur la foresterie dans les sciences sociales et naturelles ; l'amélioration de l'accès du grand public aux résultats de recherche ; le soutien à l'acquisition, au niveau local, de compétences techniques, organisationnelles et génératrices de revenus, et l'instauration de mécanismes pour assurer une communication régulière entre les communautés locales et le gouvernement
- **Garantir des bénéfices économiques aux populations locales** en mettant l'accent sur les incitations nécessaires pour instaurer des pratiques de gestion durable à travers un renforcement des droits aux ressources plus lucratives (y adjoindre des responsabilités visant à assurer un ensemble minimal de règles et normes relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts) ; en identifiant et en éliminant les obstacles à la commercialisation et à la valeur ajoutée, et en pratiquant une réelle décentralisation fiscale.

Thème II : Conservation, gestion durable des forêts et gouvernance forestière

- **Appuyer les initiatives en faveur d'une gestion et d'une conservation démocratiques des forêts** en allouant des ressources conséquentes pour renforcer les capacités de tous

les acteurs ; en encourageant la tenue de forums ouverts pour délibérer de la gestion des ressources naturelles ; en favorisant le changement progressif du rôle des institutions forestières qui, d'organismes de réglementation deviendront des organismes d'appui.

- **Attribuer la prise de décision, les rôles et responsabilités à l'échelon approprié le plus bas possible** à travers un soutien accru à une série stratégiquement choisie de fonctions prioritaires de conservation, (les autres tâches étant dévolues à des formes coutumières de gestion) ; considérer que la stratégie à mettre en œuvre est plus un cadre d'action qu'une énumération détaillée de prescriptions de gestion, et veiller à ce que les fonctions décentralisées soient suffisamment dotées en ressources humaines et financières.
- **Veiller à ce que des systèmes complets de suivi et d'évaluation accompagnent les innovations en matière de gouvernance** afin de suivre l'impact des réformes de gouvernance sur les conditions de vie et l'environnement et de promouvoir des démarches évolutives d'acquisition des connaissances pour les parties prenantes concernées.
- **Prendre en compte à leur juste valeur, dans la prise de décision, les biens et services de la forêt et du paysage** à travers un examen attentif de la gamme complète des biens et services de l'écosystème forestier, de l'intérêt que lui portent et de la valeur que lui prêtent les différentes parties prenantes ; rechercher des approches novatrices pour faire de la coopération entre la science et les parties prenantes un moyen d'identifier et de mettre en œuvre des solutions de compromis dans les paysages forestiers exploités par de multiples parties prenantes, et appuyer la création d'un mécanisme d'équilibre (*checks and balances*) multisectoriel pour la gouvernance des services environnementaux.
- **Appuyer et développer une coopération régionale axée sur les ressources et les défis partagés** afin d'assurer une meilleure gestion des ressources transfrontières et veiller à l'harmonisation des stratégies pour que les succès obtenus en matière de gouvernance dans un pays ne contribuent pas à augmenter les défis que la gouvernance pourrait avoir à relever dans les pays voisins.

Thème III : Commerce international, finance et réforme de la gouvernance forestière

- **Améliorer les résultats obtenus en matière de commerce, d'investissements et de commercialisation** en réexaminant les approches pour des mécanismes réglementaires et basés sur les incitations en vue des réformes portant sur le comportement des entreprises ; en utilisant le potentiel des instruments basés sur le marché (certification, APV, FLEGT) pour appuyer les politiques publiques ; en poursuivant les efforts déployés pour lutter contre la corruption sur tous les fronts, avec une plus grande attention portée à la corruption aux échelons élevés, et en améliorant le système de vérification (*checks and balances*), par exemple, les mécanismes d'audit et de reddition des comptes.
- **Améliorer l'équité dans le système financier** en appuyant le réinvestissement des recettes forestières dans l'amélioration de la capacité productive et les infrastructures

sociales ; en renforçant des mécanismes de répartition des bénéfices associés aux investissements du secteur privé et aux paiements, basés sur le marché, pour les services de l'écosystème forestier ; en renforçant le système d'incitations financières ciblant la certification et la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, et en améliorant les systèmes comptables nationaux afin de faire pleinement reconnaître la valeur des biens et services forestiers au niveau national.

- **Appuyer les efforts des communautés locales pour réduire la captation des ressources par les élites locales et étrangères** en clarifiant et en garantissant les droits et titres de propriété sur les terres et ressources forestières ; en trouvant des solutions aux obstacles qui empêchent les communautés locales de cerner la valeur réelle de leurs ressources, et en veillant à ce que les restrictions aux droits associés aux investissements du secteur privé et à la fourniture de services environnementaux soient équitables (par exemple, en appliquant des règles similaires à toutes les parties concernées ; en respectant les droits coutumiers).
- **Promouvoir des réponses et des parades appropriées au changement climatique** en appuyant l'instauration d'un dialogue au niveau national entre les entités gouvernementales, le secteur privé et la société civile pour élaborer et adapter des normes et des standards à l'appui d'un marché du carbone rentable qui aide à réaliser les objectifs de gestion durable des forêts et de réduction de la pauvreté ; encourager les parties prenantes du secteur forestier à participer activement à l'élaboration du programme de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) pour l'après 2012, afin d'accroître davantage les bénéfices que les acteurs locaux directement impliqués peuvent retirer du changement d'affectation de leurs terres et de l'exploitation de leurs forêts.

Références

- Anderson, T.L. et Leal, D.R. 2001 Free market environmentalism. St. Martin's Press, New York.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J.F., Moeliono, M. et Setiono, B. (éds.) 2006 Decentralization of forest administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR : Bogor, Indonésie.
- Capistrano, D. 2008 Decentralization and forest governance in Asia and the Pacific : Trends, lessons and continuing challenges. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P., Dahal, R.D. et Capistrano, D. Lessons from forest decentralization: Money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific. Earthscan, Londres.
- Capistrano, D. et Colfer, C.J.P. 2005 Decentralization : Issues, lessons and reflections. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Colchester, M. avec Boscolo, M., Contreras-Hermosilla, A., Del Gato, F., Dempsey, J., Lescuyer, G., Obidzinski, K., Pommier, D., Richards, M., Sembiring, S.N.,

- Tacconi, L., Vargas Rios, M.T. et Wells, A. 2006 Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. (éds.) 2005 The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Colfer, C.J.P., Dahal, R.D. et Capistrano, D. (éds.) 2008 Lessons from forest decentralization: Money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific. Earthscan, Londres.
- de Koning, R., Capistrano, D., Yasmi, Y. et Cerrutti, P. 2008 Forest-related conflict: Impacts, links and measures to mitigate. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Diaw, M.C. 2005 Modern economic theory and the challenge of embedded tenure institutions: African attempts to reform local forest policies. *Dans* : (éds.) Kant, S. et Berry, A. Sustainability, institutions and natural resources: Institutions for sustainable forest management. Springer, Pays-Bas.
- Edmunds, D. et Wollenberg, E. 2003 Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies. Earthscan, Londres.
- Ferguson, I. et Chandrasekharan, C. 2005 Paths and pitfalls of decentralization for sustainable management: experiences of the Asia Pacific region. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- German, L. et Cerutti, P. 2009 A framework for evaluating the impacts of expanded trade and investment on forests: Customary rights and societal stakes. Rapport présenté à la réunion régional africaine de l'Association internationale pour l'étude des biens communs (International Association for the Study of the Commons), Le Cap, Afrique du Sud, 20-22 janvier, 2009.
- Gluck, P., Rayner, J., Cashore, B., Agarwal, A., Bernstein, S., Capistrano, D., Høgl, K., Liss, B.M., McDermott, C., Maini, J.S., Oksanen, T., Ollonqvist, P., Pulzl, H., Rametsteiner, E. et Pleschberger, W. 2005 Changes in the governance of forests resources. *Dans* : (éds.) Mery, G., Alfaro, R., Kanninen, M. et Lobovikov, M. Forests in the global balance : Changing paradigms. IUFRO World Series, Vol. 17. International Union of Forest Research Organizations, Helsinki, Finlande.
- International Tropical Timber Organization 2002 Forest certification : Pending challenges for tropical timber. ITTO Technical Series no. 19. ITTO, Yokohama, Japon.
- International Tropical Timber Organization, Rights and Resources Initiative (RRI) and Forest Trends 2007 Community-based forest enterprises : Their status and potential in tropical countries. ITTO Technical Series no. 28. ITTO, Yokohama, Japon.
- Karsenty, A. 2007 Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. CIRAD et le Rights and Resources Initiative, Montpellier, France.

- Larson, A.M. 2005 Democratic decentralization in the forestry sector : Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Larson, A.M. et Ribot, J.C. 2005 Democratic decentralization through a natural resource lens: An introduction. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. Democratic decentralisation through a natural resource lens. Routledge, Londres et New York.
- Manor, J. 1999 User committees : A potentially damaging second wave of decentralization? *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. Democratic decentralisation through a natural resource lens. Routledge, Londres et New York.
- Ribot, J.C. 2004 Waiting for democracy : The politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. et Larson, A.M. (éds.) 2005 Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens. Routledge, Londres et New York.
- Sunderlin, W., Hatcher, J. et Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership ? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.

De nombreux pays dans le monde sont engagés dans des processus de décentralisation et la plupart des États africains sont confrontés à de graves problèmes de gouvernance forestière, depuis la répartition des avantages à l'illégalité et à la gestion durable des forêts. Ce livre résume les expériences à ce jour concernant l'ampleur et la nature de la décentralisation ainsi que les conséquences de celle-ci, dont la plupart suggèrent une sous-performance des réformes de gouvernance. Il examine également la viabilité des différents instruments de gouvernance dans le contexte d'une faible gouvernance et de pressions commerciales accrues sur les forêts.

Les résultats sont regroupés en deux domaines thématiques : d'une part la décentralisation, les moyens de subsistance et la gestion des forêts, d'autre part les échanges internationaux, la finance et les réformes de gouvernance du secteur forestier. Les auteurs examinent les diverses forces qui façonnent le secteur forestier, notamment la théorie et la pratique de la décentralisation, l'usurpation d'autorité, la corruption et l'illégalité, les mécanismes inévitables de répartition des bénéfices et l'expansion du commerce international du bois et des crédits carbone, puis discutent de leurs effets sur les moyens de subsistance, l'état de la forêt et l'équité. Cet ouvrage se base sur de précédentes publications ayant examiné les différentes dimensions de la décentralisation et les perspectives des autres régions du monde ; il extrait ces dimensions et perspectives des autres régions du monde ainsi que les dimensions de la gouvernance forestière qui sont à la fois uniques à l'Afrique et représentatives de mécanismes mondiaux plus larges. Les auteurs fondent leur analyse sur la théorie pertinente et exposent les implications de leurs résultats en matière de politique et de pratique.

Laura A. German travaille au programme de gouvernance du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), en Indonésie. **Alain Karsenty** travaille au CIRAD, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, à Montpellier (France). **Anne-Marie Tiani** est consultante indépendante rattachée au CIFOR et à l'Initiative africaine des forêts modèles.



www.cifor.cgiar.org

www.ForestsClimateChange.org



Water & Forestry

Department:
Water Affairs and Forestry
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN

**inter
cooperation**

Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile



Centre de recherche forestière internationale

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est l'un des 15 centres au sein du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR). Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

